

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**8464** *Pleno. Sentencia 79/2017, de 22 de junio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 1397-2014. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña respecto de diversos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, ordenación general de la economía y régimen jurídico de las Administraciones públicas: nulidad de las disposiciones legales estatales relativas a las garantías de la libertad de establecimiento y circulación, principio de eficacia en todo el territorio nacional, determinación de la autoridad de origen y aplicación a actos o disposiciones autonómicos del régimen de suspensión automática consecuencia de su impugnación por el Consejo para la Unidad de Mercado; interpretación conforme con la Constitución del precepto legal relativo a las atribuciones de la secretaría del Consejo en procedimientos en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos.*

ECLI:ES:TC:2017:79

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1397-2014, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra los siguientes preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado: el apartado segundo del artículo 14, y por conexión el apartado segundo del artículo 23; los artículos 16, 17 y 18, y por conexión el artículo 5 y la disposición final segunda; los artículos 19 y 20 y por conexión la disposición adicional décima, y asimismo, el apartado quinto del artículo 26; el artículo 27, en relación con la disposición final primera que añade los apartados primero y segundo del artículo 127 *quater* de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa; el apartado primero y, por conexión, el apartado segundo de la disposición final tercera que dan una nueva redacción al artículo 2 y a la disposición final décima de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; y la disposición final cuarta. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 7 de marzo de 2014, la Letrada del Parlamento de Cataluña, actuando en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley 20/2013,

de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado que se señalan en el encabezamiento de esta Sentencia. La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) Tras enumerar los preceptos impugnados, comienza el escrito del Parlamento de Cataluña realizando una serie de consideraciones generales acerca de la virtualidad de la Ley 20/2013, como instrumento para hacer efectivo el principio de unidad de mercado recogido en el artículo 139 CE y su consonancia con el principio de lealtad institucional que exige que en el ejercicio de las respectivas competencias, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7).

Una vez expuestas estas consideraciones generales, se procede en el escrito de interposición del recurso al análisis concreto de los preceptos objeto de impugnación y de los motivos que, a criterio de la recurrente, fundamentan su inconstitucionalidad.

b) Se impugna, en primer lugar, el artículo 14.2 de la Ley 20/2013, y por conexión el artículo 23.2 de la Ley 20/2013, en cuanto que establecen un control *ex ante*, durante la fase de elaboración de las normas, que sería inconstitucional por contravenir la autonomía política e institucional de Cataluña reconocida en el artículo 2 de su Estatuto de Autonomía (en adelante EAC) y la potestad reglamentaria del Gobierno de la Generalitat reconocida en el artículo 68.1 EAC.

El apartado segundo del artículo 14 de la Ley estatal 20/2013, establece el mecanismo de cooperación en la elaboración de proyectos normativos, concretamente establece un mecanismo de control *ex ante* articulado en la fase de elaboración de las normas, siempre que las mismas «afecten de manera relevante a la unidad de mercado». De acuerdo con el escrito de la institución recurrente el precepto no respeta la posición del Gobierno autonómico dentro del sistema institucional de organización de la Comunidad Autónoma, al prescindir completamente del ejercicio de la potestad reglamentaria atribuido estatutariamente al mismo, mediante el artículo 68.1 EAC.

Así, en el artículo 14.2 de la Ley estatal 20/2013 se limitaría de forma injustificada la potestad normativa y autoorganizativa de la Generalitat de Cataluña, toda vez que el Estado no dispone de ningún título habilitante para incidir de pleno en la regulación del procedimiento de elaboración y aprobación de normas reglamentarias de la Administración de la Generalitat de Cataluña, vulnerando el sistema de reparto competencia establecido en el bloque de la constitucionalidad y obviando las reglas básicas comunes establecidas en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC) y prescindiendo del contenido de la Ley del Parlamento de Cataluña 26/2010.

De acuerdo con el escrito de interposición del recurso, la Ley estatal 20/2013 sitúa el poder político de autogobierno y administrativo autonómico en una situación de inferioridad en relación a la preeminencia de la Administración General del Estado; toda vez que ésta pasa a jugar un papel de tutela administrativa y política exorbitante que, ignorando la estructura territorial del Estado, excluye los principios de competencia y coordinación propios del Estado autonómico y prescinde del orden de distribución de competencias definido en el bloque de la constitucionalidad.

c) Se impugnan a continuación los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 20/2013, y por conexión el artículo 5 y la disposición final segunda de la misma Ley, reguladores de las garantías de libre establecimiento y circulación por cuestionar el reparto de competencias establecido en el bloque de la Constitucionalidad en materia de concesión de las autorizaciones, relacionadas con las actividades económicas reconocidas en el capítulo II del título IV del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

De la lectura del artículo 16 de la Ley 20/2013 se desprende que el legislador estatal entiende que sólo mediante una ley estatal y de conformidad con la normativa europea o la derivada de los convenios o tratados internacionales puede regularse y, en su caso, limitarse

el acceso a las actividades económicas y su ejercicio, prescindiendo en este punto, de la existencia de la normativa autonómica existente sobre la materias en las cuales la Generalitat de Cataluña tiene asumidas estatutariamente competencias de forma exclusiva.

El artículo 17 de la Ley estatal 20/2013, determina cuales son los instrumentos de intervención administrativa que deben exigir las administraciones públicas y en qué supuestos se deben establecer en función del mayor o menor grado de intensidad sobre la necesidad de preservar el principio de necesidad y proporcionalidad.

El recurso establece una estrecha relación entre el contenido del artículo 17 y el del artículo 5 de la Ley estatal 20/2013, toda vez que a tenor de este artículo las autoridades competentes, además de tener en cuenta lo establecido en el referido artículo 17 a los efectos de determinar, sin margen alguno, si deben exigir una autorización, una declaración responsable o una mera comunicación, deberán motivar (por imperativo de lo que establece el apartado 1 del referido artículo 5) la necesidad de la misma, en base a alguna «razón imperiosa de interés general», que son las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 17 impide cualquier capacidad decisoria de la Generalitat, toda vez que al establecer un *numerus clausus* de supuestos en los que puede basarse la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad [artículo 17.1, letras a) a d) ambas inclusive], excluye otros posibles supuestos de análoga significación que sean legítimos para exigir la autorización correspondiente y sobre los cuales la Generalitat tenga atribuida la titularidad de su competencia como la referida a la competencia en materia de consumo.

Lo mismo sucede con el artículo 18 de la Ley estatal 20/2013, que describe con el máximo nivel de detalle posible, propio de una disposición reglamentaria, qué clase de actuaciones deben ser consideradas como limitadoras del libre establecimiento y la libertad de circulación.

Además, el recurso pone en relación los artículos 17 y 18 con la disposición final segunda de la Ley 20/2013, que modifica la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, pues alega que su apartado primero modifica la definición de la «necesidad» como una de las condiciones imprescindibles y esenciales que deben concurrir, a los efectos de que la autoridad competente pueda imponer a los operadores una autorización sobre el acceso o el ejercicio de la actividad solicitada. Esta modificación, contrariamente a lo que se disponía en la versión legislativa derogada (que sólo establecía una relación entre necesidad y razones imperiosas de interés general dejando margen suficiente a las autoridades autonómicas para valorar su concurrencia), define y concreta cuáles son los supuestos que fundamentan las referidas razones de interés general, como lo son las «razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado». Finalmente, el apartado segundo de la disposición final segunda, con un nivel de detalle propio de una disposición reglamentaria, establece el régimen sobre el otorgamiento de una autorización, y el régimen de exigencia de una comunicación o de una declaración responsable estrechamente vinculados con los establecimientos físicos.

De acuerdo con el escrito de interposición del recurso, la regulación de los artículos 17 y 18, puestos en relación con el artículo 5 y la disposición final segunda suponen una limitación injustificada de los medios de intervención administrativa de que dispone la Generalitat de Cataluña y que afecta a los artículos 110, 111 y 112 EAC, a los efectos de que ésta pueda decidir la técnica más apropiada para encontrar el máximo equilibrio y poder garantizar el acceso a las actividades económicas y su ejercicio, y también garantizar los intereses públicos afectados.

Para la recurrente los títulos competenciales invocados en la disposición final cuarta de la ley impugnada, concretamente, los artículos 149.1.1 y 149.1.13 CE no constituyen títulos competenciales suficientes para regular al detalle y mediante una técnica normativa propia de un reglamento, cuándo concurren las razones de interés general (necesidad y

proporcionalidad) para que la Administración pueda exigir o no, la autorización correspondiente a la actividad solicitada. Así, se señala que las competencias del Estado para aprobar la legislación básica no pueden impedir la propia regulación autonómica reconocida estatutariamente. Afirma la demanda que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional la validez de la intervención del Estado en el ámbito de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas ex artículo 149.1.13 a) CE debe interpretarse restrictivamente evitando una *vis expansiva* de la legislación estatal y debe justificarse siempre que se trate de una medida de carácter objetivamente económico con relevancia para la economía general, ya que de lo contrario «se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» (SSTC 225/1993 FJ 4 y 124/2003 FJ 3).

A modo de recapitulación, sostiene la demanda que los artículos 16 a 18 de la Ley 20/2013, y por conexión el artículo 5 y la disposición final segunda de la misma, constituyen una imposición a la Generalitat de Cataluña por cuanto que establecen un marco regulador que le impide elegir el nivel de intervención administrativa (o en su caso, la prohibición) de las actividades económicas o el ejercicio de las mismas, las cuales están directamente relacionadas con competencias de las cuales la Generalitat tiene la titularidad. Además, se obliga a la Administración de la Generalitat a circunscribir la exigencia de autorización en base a las cuatro razones imperiosas de interés general que constan en el artículo 17.1 de la Ley estatal 20/2013, de modo que quedan fuera del ámbito de la intervención pública de la administración autonómica por la vía de la autorización, un número importante de ámbitos materiales sobre los cuales la Generalitat de Cataluña puede tener interés en intervenir a los efectos de poder preservar determinados ámbitos sobre los cuales ostente sus competencias.

Por tanto, subraya el recurso que, la Generalitat de Cataluña no podrá adoptar decisiones que afecten las políticas propias en los sectores más diversos en los que tiene reconocidas competencias exclusivas [por ejemplo, competencias sobre agricultura, ganadería y aprovechamientos forestales (art. 119 EAC); cooperativas y economía social (art. 124 EAC); cultura (art. 127 EAC); propiedad intelectual e industrial (art. 155 EAC); turismo (art. 171 EAC); energía y minas (art. 133 EAC); comercio y ferias (art. 121 EAC)], y que están relacionadas con las actividades económicas reconocidas en el capítulo II del título IV del Estatuto de Autonomía de Cataluña, debiendo de limitar su actividad de intervención en el ámbito de la declaración responsable o de la comunicación.

d) Se impugnan, asimismo, los artículos 19 y 20 de la Ley 20/2013, y por conexión la disposición adicional décima de la misma norma, en tanto que establecen el principio de eficacia en todo el territorio del Estado de la normativa del lugar de origen, por lo que son inconstitucionales por suponer el vaciamiento y cercenamiento de las competencias de la Generalitat de Cataluña relacionadas con las actividades económicas reconocidas en el capítulo II del título IV del Estatuto de Autonomía de Cataluña y por contravenir el principio de territorialidad de las competencias reconocido en el artículo 115 del mismo.

En relación con el primero de los efectos, es decir con la inactivación de las competencias autonómicas exclusivas que la Generalitat de Cataluña tiene asumidas estatutariamente en el capítulo II del título IV del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se afirma que el Estado ha convertido el artículo 149.1.13 CE en una auténtica cláusula general de atribución de competencias, en un título exageradamente transversal cuyo alcance está definido por la finalidad que persigue, prescindiendo de las materias afectadas y sobre las cuales dicho título actúa.

El principio de eficacia de las actuaciones administrativas relativas al acceso a las actividades económicas y su ejercicio «en todo el territorio nacional» y, como consecuencia, sus efectos extraterritoriales por encima de la normativa del lugar de destino inactivará o vaciará el ejercicio de las competencias de la Generalitat de Cataluña sobre las materias afectadas. Para ejemplificar tal vaciamiento, el escrito de la institución recurrente se refiere a las consecuencias de la norma impugnada sobre materias de competencia autonómica como son el turismo, la energía; el comercio interior, el consumo y la defensa de los consumidores; las cooperativas; la sanidad, la salud pública y la ordenación farmacéutica.

Por otro lado, señala el recurrente como mediante la incorporación en el artículo 19 y concordantes de la Ley 20/2013 del principio de preeminencia de la normativa de la autoridad de origen, se va a producir un verdadero caos normativo que puede conllevar una gran inseguridad jurídica cuyo origen se encuentra en la agresión del ámbito competencial propio. Además, al entrar en juego para los operadores, las distintas opciones normativas en el momento de acceder al ejercicio de la actividad económica en cuestión, se producirá un fenómeno de competencia «a la baja» entre Comunidades Autónomas en lo concerniente a la desregulación o flexibilización de las condiciones normativas exigidas en la Ley 20/2013 para el ejercicio de la actividad, de modo que se producirá una rebaja de estándares o requisitos que favorecerá la decisión de los operadores económicos que elegirán establecerse allí donde se requiera la concurrencia de nuevos requisitos, regulación que puede conllevar la rebaja de los estándares normativos en ámbitos como la seguridad, la salud, el medio ambiente o los derechos de los consumidores y usuarios.

Por otro lado, el deber de aceptación de la aplicación de la normativa de origen respecto de los operadores que actúen en Cataluña contraviene el principio de territorialidad de competencias proclamado en el artículo 115 EAC. En efecto, el principio de prevalencia de la normativa de origen que será la que determinará los requisitos de acceso a una actividad económica, va a comportar la sustitución del reparto competencial existente entre el Estado y las comunidades autónomas, toda vez que conllevará un vaciamiento competencial de aquellas competencias asumidas estatutariamente como exclusivas por parte de la Generalitat de Cataluña con alguna vinculación con la actividad económica en concreto. Además, en un mismo territorio van a coexistir distintos operadores sometidos a regulaciones jurídicas y con niveles de protección distintos.

e) Se impugna, asimismo, el apartado quinto del artículo 26 por no encontrar acomodo en los títulos competenciales recogidos en las reglas 13 a) y 18 a) del artículo 149.1 CE, por vulnerar las competencias relacionadas con las actividades económicas reconocidas en el capítulo II del título IV del Estatuto de Autonomía de Cataluña y por infringir lo dispuesto en el artículo 115 EAC relativo al alcance territorial de las competencias de la Generalitat de Cataluña. Asimismo, se impugna el artículo 27 de la Ley 20/2013, en relación con la disposición final primera de la misma (que añade los apartados primero y segundo del artículo 127 *quater* de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa) por comportar una vulneración por menoscabo de las referidas competencias.

El artículo 26 de la Ley estatal 20/2013 regula de modo muy exhaustivo un nuevo procedimiento alternativo a la reclamación en vía administrativa o jurisdiccional para que, aquellos operadores económicos que entiendan que «se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos por alguna disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación» formalicen una reclamación ante la secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, como órgano de cooperación administrativa en donde están representados los órganos correspondientes de la Administración general del Estado, de las Administraciones autonómicas, así como de la Administración local.

Más concretamente el apartado quinto del artículo 26 de la Ley estatal 20/2013, atribuye a la secretaría del Consejo unas funciones consultivas de carácter preceptivo y a la vez, vinculantes, que la sitúa en un plano jurídico superior, ya que comporta una fuerte injerencia en la función ejecutiva de aquellas Comunidades Autónomas que como la Generalitat de Cataluña la tienen estatutariamente asumida.

El recurrente examina el *iter* que ha de seguir la reclamación formulada en los términos descritos en el artículo 26 de la Ley estatal 20/2013, y concretamente en el apartado quinto del mismo, y subraya que en la articulación del mismo, hay una fuerte incidencia de las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña. En efecto, por un lado, en el primer párrafo del artículo 26.5 de la referida Ley se establece un procedimiento que faculta a la secretaría del Consejo para que, una vez el operador económico haya presentado la reclamación ante la secretaría del Consejo, ésta lleva a cabo una revisión preliminar y de



fondo a los efectos determinar si la disposición de carácter general o, en su caso, la actuación acordada por la administración competente, puede ser «incompatible con la libertad de establecimiento o circulación» y en consecuencia, valorar si puede ser o no, admitida a trámite. En segundo lugar, y tal como se desprende del segundo párrafo, una vez acordada su admisión a trámite, la secretaría del Consejo acordará la remisión de la reclamación a la Administración competente, así como también a todos los puntos de contacto para éstas realicen en el plazo improrrogable de cinco días todas las observaciones y aportaciones que se consideren oportunas de elevar al Consejo. Posteriormente, y una vez recibidas las reclamaciones, la secretaría del Consejo «deberá elaborar informe de valoración sobre la reclamación recibida en un plazo de diez días, que deberá ser tenido en cuenta por la autoridad competente a la hora de decidir.»

Es decir, y en relación al primero de los aspectos afirma el recurrente que la secretaría del Consejo dispone de plena capacidad para decidir de forma unilateral y sin ningún tipo de contraste, si considera que la disposición de carácter general o, en su caso, la actuación que ha motivado la reclamación es o no compatible con la libertad de establecimiento y, en consecuencia, decidir su admisión o no a trámite. Ello es así por cuanto que el Consejo para la Unidad de Mercado (en donde habría la participación de la Comunidad Autónoma afectada), no va a intervenir en esta decisión toda vez que a tenor del artículo 10.4 letra e) de la Ley estatal 20/2013, al pleno del referido Consejo sólo le corresponde una mera función de seguimiento semestral de los mecanismos de protección previstos en la Ley.

Además, y en relación con la segunda de las cuestiones sobre la cual también se plantean las dudas de constitucionalidad, se refiere a que el informe emitido por la secretaría del Consejo tiene a todas luces el carácter de vinculante, ya que éste deberá ser tenido en cuenta cuando la administración afectada comunique a la secretaría del Consejo la resolución adoptada a los efectos de resolver la reclamación y comunicar las medidas acordadas dirigidas a satisfacer la referida reclamación.

Señala el recurrente que la secretaría del Consejo, que no deja de ser un mero órgano administrativo de la Administración general del Estado, va a decidir unilateralmente, y al margen del legislador autonómico, la eficacia de una ley del Parlamento de Cataluña y la va a poner en cuestión, y ello al margen de los procedimientos constitucionales de control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas previsto en el artículo 153 CE.

Según el escrito de interposición el artículo 26.5 de la Ley estatal 20/2013, afecta directamente el principio de autotutela administrativa que le corresponde ejercer a la Generalitat de Cataluña, de modo que en virtud de este principio no es posible que otra Administración pueda intervenir en su ámbito competencial de decisión de la propia Generalitat.

A continuación procede el recurrente a examinar el segundo de los preceptos impugnados el artículo 27 de la Ley estatal 20/2013, que bajo la rúbrica «Legitimación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia» establece su legitimación para interponer de oficio o a instancia de los operadores económicos el recurso contencioso-administrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho procedente de cualquier autoridad competente, que se considere contraria a la libertad de establecimiento o de circulación.

Este precepto que atribuye la legitimación a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) a los efectos de interponer un recurso contencioso-administrativo, debe ponerse en estrecha relación con lo establecido en la Disposición final primera, tres, de la Ley 20/2013 por cuanto que establece un nuevo procedimiento judicial para la garantía de la unidad de mercado dentro de la Ley 29/1998, de 13 de diciembre, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, (en adelante, LJCA) añadiendo a la misma un nuevo capítulo IV título V (art.127 bis a 127 quater).

Mientras que el artículo 127 bis regula la legitimación y plazo de interposición del recurso y el artículo 127 ter establece el procedimiento y tramitación, el artículo 127 quater prevé una particularidad relativa a la solicitud de una medida cautelar consistente en que la CNMC podrá solicitar en el escrito de interposición del recurso, la suspensión inmediata de la disposición, acto o resolución impugnados, medida que se produce de forma automática y sin que se exija ningún tipo de fianza; impidiendo que el órgano jurisdiccional

competente, antes de adoptar la decisión de la adopción, pueda conocer las aportaciones y justificaciones de la Administración afectada a los efectos de poder ponderar todos los elementos del juego afectados.

El problema del nuevo artículo 127 *quater* LJCA consiste en que éste otorga una situación exorbitante de privilegio procesal a la CNMC, en relación con la otra parte implicada, es decir, respecto de la Administración de la que dimana el acto o disposición, con unos efectos que van mucho más allá de la «salvaguarda de la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales» y que se proyectan en detrimento del ejercicio de las competencias de la administración de la Generalitat de Cataluña, incluyendo un fuerte ataque a las instituciones de su autogobierno concretamente, la potestad legislativa del Parlamento de Cataluña del artículo 55 EAC.

Es evidente que a este procedimiento especial que con el carácter de urgente y preferente incorpora la Ley 20/2013, se le otorgan las prerrogativas propias de un recurso de inconstitucionalidad que la Constitución española sólo reserva al Gobierno del Estado ex artículo 161.2 [cuyo ejercicio la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT) solo reserva al Presidente del Gobierno en el artículo 34], pues se establece la posibilidad de suspensión de «cualquier disposición de carácter general».

La previsión *ex novo* del Consejo para la Unidad de Mercado con unas funciones exorbitantes, así como las nuevas funciones de la CNMC, alteran de facto la distribución competencial de los artículos 148 y 149 CE, y el sistema de resolución de conflictos de competencias definido en los artículos 153 CE y 76 y 77 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Un organismo de control como es la CNMC no puede controlar ni suspender las disposiciones generales de la Generalitat de Cataluña por suponer una clara vulneración del artículo 153 CE, de modo que la regulación del artículo 27 y el apartado tres de la disposición final primera, que añade un nuevo artículo 124 *quater* en la LJCA, supone un control que va mucho más allá de lo previsto en el artículo 153 CE que establece quienes están constitucionalmente legitimados para ejercer el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, toda vez que se atribuye a la CNMC una función de control sobre los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas sin amparo constitucional alguno.

Por tanto, mediante la incorporación del nuevo artículo 127 *quater* en la Ley 29/1998, se posibilita que la CNMC, que es un organismo público, proyecte su actuación sobre cualquier Administración pública, sea ésta autonómica o local, es decir, un organismo público dependiente del Gobierno del Estado va a decidir unilateralmente la imposición de una medida cautelar sin que la administración afectada pueda decir nada al respecto, lo que supone un menoscabo sin justificación alguna de la competencia de la Generalitat de Cataluña.

En consecuencia, considera el recurrente que las atribuciones otorgadas a la secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado sobre las reclamaciones presentadas por los operadores económicos en defensa de los derechos e intereses de los mismos, a que se refiere el apartado quinto del artículo 26, no encuentran acomodo en el título habilitante invocado por el legislador estatal [reglas 13 a) y 18 a) del artículo 149.1 CE] y vulneran las competencias relacionadas con las actividades económicas reconocidas en el capítulo II del título IV EAC, así como el artículo 115 EAC relativo al alcance territorial de competencias.

f) Se impugna a continuación el apartado primero, y por conexión el apartado segundo, de la disposición final tercera de la Ley 20/2013, que modifica el artículo 2.1 y la disposición final décima de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas vigentes de liberalización del comercio y determinados servicios por vulneración de las competencias de la Generalitat de Cataluña reconocidas en el artículo 121 EAC en materia de comercio.

De acuerdo con el recurrente, la aplicación de la referida disposición va a comportar que la Generalitat no tenga ningún margen material para poder desarrollar una política propia y singularizada en materia de ordenación del comercio y equipamientos comerciales, por lo que el recurrente considera que no tiene la cobertura desde el punto de vista competencial, del título invocado ex 149.1.13 a) CE, infringiendo además la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de comercio interior reconocida en el artículo 121 EAC.

g) Se impugna, finalmente, la disposición final cuarta de la Ley 20/2013 en la medida en que declara básicos los preceptos citados en las alegaciones precedentes. La representación del Parlamento se remite a las argumentaciones jurídicas ya realizadas a los efectos de justificar su inconstitucionalidad.

2. Por providencia de 8 de abril de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de 15 días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 15 de abril de 2014, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 22 de abril de 2014, el Pleno de este Tribunal acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 15 de abril y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 23 de abril de 2014 se registran sendos escritos del Presidente del Senado y del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal los acuerdos de las respectivas Mesas de la Cámara de personarse en el proceso y ofreciendo su colaboración.

6. El día 20 de mayo de 2014 se registra en este Tribunal el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1397-2014, que resumidamente se exponen.

a) Tras recordar los preceptos impugnados, examina en primer lugar el concepto de unidad de mercado reproduciendo la doctrina del Tribunal. La unidad de mercado «supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio a la actividad económica», precisando que «no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos» (STC 88/1986, de 1 de julio).

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Estado puede actuar como garante de la unidad del mercado español (expresión empleada por la STC 96/2002): i) de acuerdo con la protección de la libertad de empresa y en ejercicio de su competencia exclusiva sobre la materia «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (artículos 38 y 149.1.13a de la Constitución); ii) para asegurar la libre circulación de bienes en el territorio español, impidiendo los obstáculos a la misma por parte de los poderes públicos (artículo 139 2) y, iii) puede hacerlo, respetando la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, con el objetivo de evitar la «fragmentación del mercado» y los «efectos disgregadores o disfuncionales» que se deriven de una diversidad de normas autonómicas, cuya singularidad exceda de un fin legítimo, es decir, que esa diversidad no sea adecuada al objeto que persigue o sea desproporcionada.

A juicio del Abogado del Estado, la totalidad de las medidas adoptadas por el legislador estatal son necesarias, idóneas y proporcionadas al fin que se persigue. Las disposiciones de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado cumplen con el juicio de razonabilidad y proporcionalidad, que exige que las medidas estén amparadas por una finalidad legítima y que supere el triple test de idoneidad, necesidad y ponderación.



b) A continuación examina el Abogado del Estado la memoria de impacto normativo de la Ley para tratar de justificar la importancia de la norma desde el punto de vista de la necesidad de acometer medidas para promover la unidad de mercado.

La fragmentación del mercado nacional provocada por el exceso y dispersión de producción normativa en los sectores económicos, dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala que ofrece operar en un mercado de mayores dimensiones. Este hecho desincentiva inversiones, reduce la productividad, la competitividad el crecimiento económico y el empleo y tiene, por ello, un coste económico para los ciudadanos en términos de bienestar.

La Ley 20/2013 impone la observancia de los principios de no discriminación y de eficacia en todo el territorio nacional, de suerte que la libertad de establecimiento, la libertad de circulación de bienes y la libertad de circulación de productos queden salvaguardadas cuando, respectivamente, se cumplan los requisitos de acceso –o su simple inexistencia– en el lugar de origen, se atienda la normativa de la puesta en el mercado o se vean satisfechas las cualificaciones, controles o garantías ya exigidas en un lugar del territorio nacional (*cf.* artículo 19, apartados primero, segundo y tercero: «libre iniciativa económica en todo el territorio nacional»).

Según el escrito del Abogado del Estado no se trata de una novedad, puesto que al amparo de la Ley 17/2009 y de su desarrollo, las diferentes Administraciones públicas están incorporando ya este principio en numerosos sectores, incluyendo en su normativa disposiciones que expresamente reconocen la validez de la habilitación de otras autoridades competentes obtenidas por los prestadores para operar en su territorio sin más requisitos. En sectores como el turismo, asuntos sociales, servicios profesionales, medio ambiente, industria o agricultura, caza y pesca, etc., es frecuente encontrar en la normativa referencias explícitas al reconocimiento implícito de las actuaciones de otras autoridades competentes (llámese principio de eficacia nacional, de habilitación única, de colegiación única, etc.). Esta ley pretende hacer extensivo este principio, ya aceptado y aplicado con éxito en numerosos ámbitos, a todas las actividades económicas.

c) Prosigue el escrito del Abogado del Estado examinando la base jurídica competencial para dictar la Ley 20/2013 que se recoge en la disposición final cuarta de la misma.

Afirma el escrito del Abogado del Estado que de la doctrina constitucional resulta la especial intensidad de lo básico en materia económica *ex* artículo 149.1.13 CE. Intensidad que incluso puede llegar a agotar un subsector de una materia de competencia autonómica.

Asimismo señala como la invocación del artículo 149.1.1 CE se justifica especialmente en relación con el ejercicio de la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 CE. Es al Estado a quien corresponde garantizar la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de la libertad de empresa, precisamente a través de la competencia prevista en el artículo 149.1.1 CE. Por tanto, no es ni mucho menos irrelevante su cita como título competencial al amparo del cual se dicta la Ley 20/2013.

Para el Abogado del Estado los títulos competenciales invocados justifican el contenido de la Ley 20/2013. Es la garantía de la unidad de mercado, cuyo papel de garante se atribuye por la Constitución al Estado, el propósito que guía sus preceptos. La Ley 20/2013 respeta las competencias de las Comunidades Autónomas, a las que no lesiona.

Una vez expuesto el contexto, las finalidades y los títulos competenciales que amparan al Estado para dictar la norma impugnada, procede el escrito del Abogado del Estado a analizar los artículos impugnados. Subraya que la ley contiene dos mecanismos sustantivos para asegurar la unidad de mercado: la regulación de las técnicas para garantizar la libertad de establecimiento y circulación de las actividades económicas y el establecimiento de la eficacia nacional de las decisiones adoptadas por las diferentes Administraciones públicas. Junto a ello, con carácter instrumental para facilitar y posibilitar la aplicación de estos mecanismos, se han previsto técnicas de cooperación, y controles para el cumplimiento de la Ley. El escrito del Abogado del Estado aborda primero el contenido sustantivo de la Ley.

d) Se refiere en primer lugar al artículo 5 y los artículos 16 a 18 de la Ley 20/2013 y la disposición final por la que se modifica la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Subraya el Abogado del Estado que la Ley 20/2013 no restringe en absoluto la posibilidad de que las autoridades competentes, estatales (puesto que también estos criterios se aplican al Estado), autonómicas o locales, puedan, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establecer límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio por razones imperiosas de interés general. En efecto, el artículo 5 de la Ley 20/2013, prevé expresamente la posibilidad por parte de dichas autoridades de establecer esos límites por cualquier razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, razones que no son otras que las establecidas por el Derecho de la Unión. Es decir, cualquier Comunidad Autónoma que ostente competencia sobre una determinada materia puede establecer limitaciones al acceso o ejercicio de una actividad siempre que concurren los requisitos del citado artículo 5.

Para el Abogado del Estado la finalidad del artículo 17 Ley 20/2013 que desarrolla el principio enunciado en el artículo 5 es racionalizar el establecimiento de los límites a la intervención en la actividad económica, mediante la determinación de los medios de intervención que proceden en cada caso (autorización, declaración responsable, comunicación), en la medida que constituyen excepciones a la libertad de empresa en general, cuyo ejercicio debe garantizarse y protegerse por los poderes públicos conforme al artículo 38 CE, así como a la libertad de circulación y establecimiento del artículo 139 CE en particular. Con carácter general, se establece la obligación de motivación suficiente en ley de los principios de necesidad y proporcionalidad que justifiquen la limitación de la libertad de empresa. Si cabe la declaración responsable o la comunicación, la exigencia de una autorización es desproporcionada. Se trata de una proyección normativa más del principio de necesidad y proporcionalidad que en modo alguno afecta a las competencias de las Comunidades Autónomas o entidades locales y que, por el contrario, viene impuesta al Estado por su competencia *ex* artículo 149.1.1 y 13 CE.

Con cita de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la exigencia de autorizaciones, subraya el escrito del Abogado del Estado que siendo la autorización la medida más restrictiva posible, es totalmente lógico el criterio del artículo 17 de la Ley 20/2013, que se limita a establecer la necesidad de una norma con rango legal para ello, lo cual es coherente con la importancia del control que supone, para seleccionar aquellas razones que pueden justificar la exigencia de una autorización, y que son básicamente aquellas que indefectiblemente requieren un control *ex ante* de la actividad de que se trate.

En lo que se refiere a la concreción de las causas que pueden justificar la exigencia de una autorización, considera el escrito del Abogado del Estado que no se niega, con ello, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas o entidades locales tutelen los intereses generales a los que pueden responder las razones de imperiosas de interés general no contempladas en el artículo 17.1 de la Ley. Sin embargo, la tutela de esos intereses puede ser conseguida con idéntica efectividad a través de una declaración responsable o una comunicación que, como no podía ser menos, no obstan en ningún momento a que sea necesaria la concurrencia de los requisitos exigidos por la normativa que resulte en cada caso de aplicación, así como las facultades de comprobación e investigación de la existencia y vigencia de los requisitos exigidos.

El artículo 18 se refiere a las actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación. Como en el caso del artículo precedente, ninguna objeción puede formularse a este listado de actuaciones que limitan la libertad de mercado. Los apartados impugnados están en íntima relación con el siguiente motivo de impugnación, esto es la eficacia nacional de los actos de intervención de las diferentes administraciones públicas, por lo que se remite a la argumentación sobre la cuestión para acreditar su constitucionalidad.

Señala el Abogado del Estado que en relación con la disposición final segunda, por la que se modifican determinados preceptos de la Ley 17/2009, no se contiene en el escrito

de interposición del recurso, una mínima argumentación de los fundamentos de la impugnación, por lo que debe quedar fuera del enjuiciamiento. En todo caso, la disposición se inspira en los mismos principios que acaban de ser expuestos y los apartados tercero y cuarto no guardan relación alguna con la fundamentación de la impugnación.

e) Se refiere a continuación a la impugnación de los artículos 6, 19, 20 y 21 y la disposición adicional décima.

Para el Abogado del Estado, el capítulo V, «Principio de eficacia en todo el territorio nacional», desarrolla las disposiciones relativas a la segunda gran aportación de la Ley 20/2013: el principio de eficacia en todo el territorio nacional que, como se ha explicado, constituye uno de los elementos centrales de esta Ley.

De acuerdo con este principio, enunciado en el artículo 6, y desarrollado en el artículo 19, cualquier operador legalmente establecido, o bien cualquier producto legalmente producido y puesto en circulación, podrá ejercer la actividad económica, y circular, en todo el territorio español sin que quepan en principio nuevas autorizaciones o trámites adicionales de otras administraciones territoriales diferentes.

En el artículo 20 se regulan con detalle la plena eficacia de las actuaciones administrativas como las autorizaciones, declaraciones responsables, comunicaciones, inscripciones en registros, acreditaciones, reconocimientos, calificaciones, certificaciones y cualificaciones y cualesquiera otros actos de habilitación e intervención. Únicamente se regula la excepción para las autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones ligadas a cada instalación o infraestructura física individual o a las vinculadas a la ocupación del dominio público o a la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas. Además se recoge la aptitud para realizar funciones en todo el territorio nacional de los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares establecidos en cualquier lugar del territorio español. Estas previsiones justifican también el contenido del artículo 18.2 de la Ley 20/2013.

Recuerda el escrito del Abogado del Estado la STC 100/1991, de 13 de mayo, FJ 5 e), en la que se admitió que los actos de intervención realizados por una Comunidad Autónoma y de validez en todo el territorio nacional eran un instrumento constitucional para evitar la «ruptura del principio de unidad de mercado» y para garantizar el «mantenimiento del principio de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos». Este criterio se reiteró en la STC 236/1991, de 12 diciembre, FJ 5, en la que se añade que, mediante el establecimiento por el legislador estatal, de un acto de verificación autonómico de carácter nacional no se deriva «exclusión alguna de las facultades autonómicas de ejecución, sino un razonable reconocimiento de la eficacia extraterritorial o supracomunitaria de la actividad de control efectuada por las Administraciones autonómicas»; y esto, aunque la legislación estatal preveía que la verificación realizada por una Comunidad producía efectos fuera de su ámbito territorial. Esta doctrina constitucional parte de la base de que las Comunidades Autónomas «son Administraciones públicas igualmente integrantes del Estado» y, por tanto, el acto de verificación realizado por cualquiera de ellos es digno de igual confianza en todo el territorio nacional.

Señala el Abogado del Estado que el acceso no debe ser confundido con el ejercicio. Acceder a una actividad es un *prius* respecto al ejercicio. Según el Abogado del Estado, lo que la ley pretende es definir un solo lugar para acceder y que una vez que se accede a la actividad, no se deban cumplir más requisitos ni diferentes en ninguna otra Administración para acceder a la actividad lo cual no limita la normativa o requisitos aplicables al «ejercicio» de la actividad, que corresponderá definir a la Administración donde se produce efectivamente ese ejercicio y a la normativa estatal que resultara de aplicación, como bien pudiera ser la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El control, la supervisión o la inspección de los requisitos de acceso siguen siendo de la competencia de la Administración que los ha impuesto en el ejercicio de sus propias competencias y que se denomina «autoridad de origen». La «autoridad de destino», la del lugar en donde se ejerce esa actividad ejercerá sus competencias de control o supervisión en las condiciones de ejercicio, pero también ejercerá competencias en materia de control

de las condiciones de acceso pero en el sentido consistente en que si se detectan incumplimientos deben comunicarlos a la autoridad de origen, la del lugar de acceso, para que ejerza sus competencias. La participación y colaboración de la autoridad de destino es indispensable en el ejercicio de la potestad de control reconocida por la Ley 20/2013 a la autoridad de origen.

Según el Abogado del Estado, en ningún caso la Ley 20/2013 pretende que desaparezcan las competencias de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, lo que se pretende es reforzar los mecanismos de confianza legítima consistentes en que, aquello que se ha considerado suficiente para acceder a una actividad económica teniendo en cuenta todos los parámetros que deben ser objeto de protección - la salud, el medio ambiente, etc., ya se han apreciado por una Comunidad Autónoma u otra Administración territorial y por tanto, debe ser también suficiente en otro lugar del territorio nacional y ello sin perder de vista la necesidad de que las competencias de inspección, de control y supervisión deben seguir residenciándose en la Administración generadora de la normativa que regula el acceso o bien que regula el ejercicio. Esta dualidad competencial sobre un mismo operador «establecido», es decir que accede y ejerce una actividad económica, necesariamente obliga a reforzar los mecanismos de cooperación Administrativa y a que exista de manera efectiva un principio de confianza mutua.

Subraya el Abogado del Estado que las Comunidades Autónomas pueden seguir estableciendo, en ejercicio de sus competencias, las medidas de intervención que consideren oportunas, de acuerdo con la legislación estatal y europea, pero las mismas sólo serán de aplicación de acuerdo con el punto de conexión fijado por la Ley 20/2013, es decir, respecto de los prestadores de servicios, las medidas fijadas por la Comunidad en que primero se establezcan; y, respecto de las mercancías, las del lugar en que se produzcan (art. 19.1 y 2 de la Ley 20/2013), con la regla complementaria prevista en la disposición adicional décima.

Para el Abogado del Estado no resulta aceptable el argumento de la Generalitat de que esta normativa estatal producirá una competencia a la baja entre Comunidades Autónomas que hará peligrar, incluso la seguridad de los consumidores de bienes y servicios, pues ha de partirse de la premisa de que si una Comunidad opta por liberalizar un servicio o por disminuir los requisitos de producción de determinados bienes es porque considera que está manteniendo adecuadamente el equilibrio entre protección de los prestatarios o consumidores y fomento de la economía.

Alega el escrito del Abogado del Estado que la impugnación de la disposición adicional décima resulta también infundada. La disposición se limita a establecer el punto de conexión para la determinación de la autoridad de origen, en el caso de existencia de conflicto. La disposición no facilita, como se afirma de contrario, la búsqueda malintencionada por parte del operador económico del punto de conexión que resulte más laxo de cara al ejercicio de su actividad. La Ley solo pretende solucionar aquellos casos en que la determinación de que exista dificultad o conflicto para determinar la autoridad de origen de acuerdo con los artículos 20 y 21.2 de la Ley 20/2013 y lo hace con criterios objetivos, estableciendo un régimen vinculado al lugar de establecimiento del operador y en caso de que sean varios los lugares donde esté establecido y no comunique a la Administración cuál de ellos elige como competente, se prevé supletoriamente que lo será que es autoridad de origen la del lugar donde el operador económico ejerce la dirección efectiva de su actividad económica, centraliza la gestión administrativa y la dirección de sus negocios.

Por último, para el Abogado del Estado, la regulación de estos preceptos no vulnera el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 CE pues la Ley 20/2013 lo que pretende es proporcionar seguridad jurídica tanto a operadores económicos como a consumidores, simplificando el régimen jurídico aplicable.

f) Procede a continuación el escrito del Abogado del Estado a analizar los preceptos tendentes a salvaguardar el funcionamiento de los mecanismos previstos en la Ley 20/2013. En primer lugar, el Parlamento de Cataluña impugna el artículo 14.2 y por conexión el artículo 23.

El artículo 14 que establece los mecanismos de supervisión ex ante de la unidad de mercado. Concretamente el artículo 14.2 establece que las Administraciones públicas deberán intercambiar información relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado, valorando especialmente la coherencia de dichos proyectos normativos con la ley. Por conexión, se impugna el artículo 23 que establece un sistema de intercambio telemático de la información.

Pues bien, para el Abogado del Estado la participación en la elaboración de normas que establece el artículo 14.2 es un mecanismo claramente inspirado en el principio de cooperación y en el deber de colaboración. Debe llamarse la atención que la Ley lo impone a todas las Administraciones públicas, comenzando por la del Estado, que también deberá compartir con el resto de las autoridades competentes sus proyectos normativos. Se trata sencillamente de poner a disposición, bien a través de las conferencias sectoriales bien a través del procedimiento para elaboración de las normas, los proyectos de las normas en el ámbito de la ley con el objetivo de que puedan ponerse en común las iniciativas, de modo que se aproveche la riqueza de las diferentes iniciativas con el objetivo de un mejor funcionamiento de la unidad de mercado en toda España. Con ello, no se afecta a la autonomía política. Los informes que se emitan en ningún caso tienen carácter vinculante u obligatorio.

g) Examina el escrito del Abogado del Estado la impugnación de los artículos 26 y 27 y la disposición final primera de la Ley 20/2013.

Recuerda el escrito del Abogado del Estado que en estos preceptos se establece un doble mecanismo sucesivo de protección: (i) en vía administrativa, un procedimiento de conciliación en el que el operador económico puede dirigirse ante la secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado y, previo informe de ésta, de carácter no vinculante, concluye con una contestación de la autoridad competente, esto es, la autora del acto o disposición (artículo 26 de la Ley 20/2013), Estatal, Autonómica o Local, cuya competencia decisoria permanece inalterable, (ii) un recurso contencioso-administrativo especial que puede interponer la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de tramitación sumaria y con una especialidad procesal en relación con el régimen de suspensión del acto o disposición recurrido (arts. 27 y disposición final primera de la Ley 20/2013).

Considera el Abogado del Estado que en virtud de los títulos competenciales de los artículos 149.1.13 y 149.1.18 CE, el Estado puede establecer un procedimiento de mediación o de conciliación, previo a la vía contencioso-administrativa.

Por lo que se refiere a la fase jurisdiccional y al diseño del nuevo procedimiento en el artículo 27 y la disposición final primera de la Ley 20/2013, alega el Abogado del Estado que el Estado tiene competencia legislativa plena en materia procesal, ex artículo 149.1.6 CE, que le habilita para agotar la regulación tanto legal como reglamentaria. Desde una perspectiva competencial, el Estado puede regular un recurso contencioso-administrativo especial con un régimen singular de medidas cautelares. En este sentido, el principal reproche que plantea la parte demandante es la desproporción del mecanismo automático de suspensión del acto o disposición recurrido cuando se dé una triple condición: (i) que el recurso se interponga por la CNMC; (ii) que ésta solicite la suspensión del acto o disposición recurrido; y (iii) que sea admitido el recurso. En tal caso, una vez admitido se produce la automática suspensión del acto o disposición, pudiendo la Administración «solicitar el levantamiento de la suspensión en el plazo de tres meses desde su adopción» (artículo 127 *quater* 2 LJCA en la nueva redacción dada por la disposición final primera de la Ley 20/2013). Según el Abogado del Estado el legislador estatal pretende establecer garantías efectivas de la unidad de mercado, en atención a la relevancia que la misma tiene para garantizar el imprescindible crecimiento económico. Para ello, ha optado por matizar, en estos casos, el privilegio de autotutela de que gozan las Administraciones públicas.

h) Posteriormente, analiza el escrito del Abogado del Estado la impugnación de la disposición final tercera, apartados primero y segundo de la Ley 20/2013 por la que se modifica la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Concretamente la modificación afecta al artículo 2, ámbito de aplicación, y la disposición final décima.



Mediante la Ley 12/2012, se suprimieron todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud pública, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el anexo con una superficie de hasta 300 metros cuadrados. Se considera, tras realizar el juicio de necesidad y proporcionalidad, que no son necesarios controles previos por tratarse de actividades que, por su naturaleza, por las instalaciones que requieren y por la dimensión del establecimiento, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria, la cual se sustituye por un régimen de control *ex post* basado en una declaración responsable. A través de la disposición final tercera de la Ley 20/2013, se amplía la superficie a 750 m<sup>2</sup>.

Considera el Abogado del Estado que la extensión a 750 m<sup>2</sup> que lleva a cabo la Ley 20/2013 se adopta por el considerable éxito de la aplicación de las medidas anteriores y se dicta en el ejercicio de la competencia sobre la ordenación general de la actividad económica. Para el Abogado del Estado la competencia autonómica sobre comercio interior debe ajustarse a las limitaciones derivadas del ejercicio por el Estado de su competencia sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (artículo 149.1.13 CE). El Estado al amparo del artículo 149.1.13 CE puede decidir la liberalización de un sector económico, si bien en el presente supuesto la dimensión de 750 m<sup>2</sup> puede ser ampliado por las Comunidades Autónomas.

i) Finalmente examina la impugnación de la disposición adicional cuarta que se refiere a los títulos competenciales y puesto que esta disposición invoca las habilitaciones competenciales que dan cobertura a los preceptos objeto de este recurso, considera el Abogado del Estado que la impugnación debe ser desestimada.

7. Por providencia de 20 de junio de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Parlamento de Cataluña contra los siguientes preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado: el apartado segundo del artículo 14, y por conexión el apartado segundo del artículo 23; los artículos 16, 17 y 18, y por conexión el artículo 5 y la disposición final segunda; los artículos 19 y 20, y por conexión la disposición adicional décima; el apartado 5 del artículo 26 y el artículo 27, en relación con la disposición final primera que añade los apartados primero y segundo del artículo 127 *quater* de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa-administrativa; el apartado primero y, por conexión, el apartado segundo de la disposición final tercera que dan una nueva redacción al artículo 2 y a la disposición final décima de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; y la disposición final cuarta.

El Parlamento recurrente sostiene, como se ha desarrollado con detalle en los antecedentes, la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por considerar que la regulación allí contenida excede de las competencias estatales, dado que los apartados 1, 13 y 18 del artículo 149.1 CE no proporcionan la debida cobertura competencial.

El Abogado del Estado, actuando en representación del Gobierno de la Nación defiende la validez de todos los preceptos impugnados.

2. Antes de abordar las concretas vulneraciones denunciadas, y con el fin de delimitar y enmarcar adecuadamente las cuestiones planteadas, procede considerar brevemente el propósito del legislador estatal al adoptar la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, y recordar la doctrina de este Tribunal en relación con la unidad de mercado.

a) De acuerdo con el preámbulo de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, «esta Ley busca establecer los principios y normas básicas que, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado».

En relación con el concepto de unidad de mercado, que se encuentra recogido en el propio título de la norma impugnada, este Tribunal ha señalado que «la efectiva unicidad del orden económico nacional requiere la unidad de mercado en la medida en que están presentes dos supuestos irreductibles: la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio nacional, que ninguna autoridad puede obstaculizar directa o indirectamente (art. 139.2 CE), y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1 CE)» (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 3 y STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 11). De acuerdo con nuestra doctrina, el mercado único tiene como rasgos fundamentales: ser un espacio donde se encuentren garantizadas la libre circulación de personas y bienes, y ser un espacio donde las condiciones esenciales de ejercicio de la actividad económica sean iguales.

Una vez ha señalado nuestra doctrina los rasgos propios de un mercado único, este Tribunal ha subrayado igualmente que «nuestro texto constitucional garantiza tanto la unidad de España como la autonomía de sus nacionalidades y regiones, lo que necesariamente obliga a buscar un adecuado equilibrio entre ambos principios, pues la unidad del Estado no es óbice para la coexistencia de una diversidad territorial que admite un importante campo competencial de las Comunidades Autónomas». Diversidad territorial que otorga a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, «por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional» (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 11). Así, la unidad a la que se refiere la Constitución «no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de Entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos» (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6), pues «la autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 31.1, 38, 139, 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía» (SSTC 37/1987, de 26 de marzo y 150/1990, de 4 de octubre).

Recordado lo anterior, cabe asimismo señalar que este Tribunal Constitucional ha subrayado la relación que tendrían determinados títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1 CE con la unidad de mercado cuando ha afirmado que «en cuanto al artículo 149.1 CE, apartados 1 y 13 y su relación con la unidad de mercado, la STC 96/2013, de 23 de abril, FJ 4, parte del necesario encaje de dos elementos esenciales de nuestra construcción constitucional como son “el esencial principio de unidad del sistema, en su manifestación de unidad de mercado o de unicidad del orden económico general” y “la diversidad regulatoria también consustancial a un Estado compuesto” y recuerda que “la Constitución prevé una serie de técnicas orientadas a asegurar la unidad de mercado entre las que cita, las competencias exclusivas del Estado “que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad”, el respeto a los derechos fundamentales, los límites que resultan de distintos preceptos del Título VIII de la Constitución como la libertad de circulación de bienes, capitales y servicios... declarando que “junto a aquellos preceptos del título VIII de la Constitución que suponen un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos en el ejercicio de sus competencias, este Tribunal ha reconocido que, cuando dichos medios se demuestran insuficientes para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, el Estado puede intervenir normativamente a fin de garantizar esa igualdad en virtud de los arts. 149.1.1 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo) y 149.1.13 CE (STC 225/1993, de 8 de julio)» (STC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3).

De acuerdo con la doctrina referida, la unidad del mercado nacional se encuentra directamente promovida: a) a través de la reserva competencial al Estado de ámbitos materiales concretos de manera exclusiva y excluyente (entre otros los recogidos, por

ejemplo, en los apartados 6, 7, 8 o 9 del artículo 149.1 CE); b) a través del respeto del contenido esencial de derechos fundamentales, pues «puede hablarse ...de un sustrato de igualdad en todo el territorio nacional respecto de estos derechos, sustrato de igualdad que deriva directamente de la propia Constitución y que queda reforzado en cuanto a los regulados en la sección primera del capítulo II de dicho título I por el hecho de que su desarrollo está reservado a Ley Orgánica (art. 81.1 CE)» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 13); c) y a través del establecimiento en la Constitución de una serie de principios que limitan y enmarcan la acción de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias (por ejemplo, aquellos principios recogidos en el artículo 139 CE). Todas estas disposiciones constitucionales suponen, en palabras de este Tribunal, «un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos en el ejercicio de sus competencias» (SSTC 96/2013, de 23 de abril, FJ 4, y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3).

Pero aquella unidad puede igualmente promoverse a través de un ejercicio efectivo por el Estado de aquellas competencias horizontales que nuestra norma fundamental le ha reconocido (por ejemplo en los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE). En este sentido es posible diferenciar entre unas garantías estructurales y unas garantías dinámicas de la unidad económica. Las primeras se vincularían con el hecho de que todos los poderes públicos deban respetar en su actuación aquellas competencias y aquellos principios constitucionales que, al suponer un límite en sí a la diversidad regulatoria, preservan, en alguna medida, los rasgos propios del mercado nacional único. Las segundas permitirían al Estado promover, en su caso, tal unidad –cuando las primeras «se demuestran insuficientes» para garantizarla (SSTC 96/2013, de 23 de abril, FJ 4 y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3)–, a través de la decisión de ejercer sus competencias transversales.

Entre estas últimas garantías se encuentra la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), competencia que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal ampara, precisamente, todas aquellas normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a garantizar la «unidad de mercado» (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o la «unidad económica» (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2). E, igualmente entre las garantías dinámicas, se encuentra la competencia del Estado para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) que habilita al Estado a intervenir normativamente a fin de imponer aquella. Así, a través del ejercicio efectivo de las competencias contenidas en los referidos títulos, el Estado promueve, en su caso, aquellos rasgos que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal caracterizan el mercado único.

b) Junto a la garantía de la unidad de mercado, el preámbulo de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, afirma promover lo que sería un segundo objetivo fundamental como es el de «eliminar los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación ... una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando en los últimos años». De acuerdo con ese mismo preámbulo, «esta Ley aprovecha para seguir impulsando un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas que simplifique la legislación existente, elimine regulaciones innecesarias, establezca procedimientos más ágiles y minimice las cargas administrativas».

Como examinaremos con más detalle al resolver las concretas impugnaciones realizadas, la Ley 20/2013 establece una serie de principios y directrices que tienen como resultado fundamental promover un funcionamiento más libre del mercado, pues someten a las autoridades regulatorias competentes, para el supuesto en que establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad económica, a mayores condicionamientos y restricciones de los existentes hasta la aprobación de la norma. Tales condicionamientos y restricciones a la capacidad interventora de los poderes públicos en la economía, entrañan una «desregulación» del mercado. Desregulación que, junto a la garantía de la unidad de mercado, sería, por tanto, el segundo gran objetivo perseguido por la norma impugnada. De acuerdo con la doctrina de

este Tribunal, la desregulación no sería, en sí mismo, un objetivo contrario a la Constitución, pues hemos considerado «legítimo que el Estado... establezca un régimen homogéneo de libertad para todo el territorio nacional» en referencia, por ejemplo, –y con base, también, en la competencia reconocida al Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE)– a la intervención estatal consistente en establecer un régimen de libertad total de las empresas para la fijación de los horarios comerciales, pero advirtiendo que ello era así en la medida en que no se producía un vaciamiento de la competencia autonómica de comercio interior, pues esta posee un ámbito más extenso y la decisión estatal afectaba únicamente a una materia o subsector específico, el relativo al régimen de horarios comerciales (SSTC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3; 264/1993, de 22 de julio, FJ 3; 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 4, y 140/2011, de 14 de septiembre, FJ 4).

Este Tribunal ha señalado reiteradamente que el artículo 149.1.13 CE atribuye al Estado una competencia para la ordenación general de la economía que abarca, ciertamente, y como hemos señalado en el apartado anterior, aquellas normas y actuaciones orientadas al logro de garantizar la “unidad de mercado”, pero que también incluye la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar objetivos de política económica global o sectorial, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos (por todas, SSTC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2, y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5). El artículo 149.1.13 CE recoge una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la «necesaria coherencia de la política económica» y que «exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos [de política económica global o sectorial] y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores» [STC 186/1988, FJ 2; más recientemente, STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 C)].

3. Una vez expuesto lo anterior, estamos ya en condiciones de entrar a examinar las concretas vulneraciones denunciadas. Tratándose en todos los casos de controversias con alcance competencial, al examinar cada grupo de impugnaciones será preciso llevar a cabo, en primer término, un encuadramiento de las cuestiones controvertidas desde tal perspectiva.

Se impugna, en primer lugar, el artículo 14.2 de la Ley 20/2013, y por conexión el artículo 23.2 de la misma Ley 20/2013, en cuanto que se alega que establecen un control *ex ante*, durante la fase de elaboración de las normas, que el recurrente considera que es inconstitucional por contravenir la autonomía política e institucional de Cataluña reconocida en el artículo 2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y la potestad reglamentaria del Gobierno de la Generalitat reconocida en el artículo 68.1 EAC.

Con carácter previo conviene examinar el contenido de los preceptos impugnados.  
De acuerdo con el artículo 14.2:

«Artículo 14. *Cooperación en la elaboración de proyectos normativos.*

...

2. En los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la autoridad competente proponente de la norma pondrá a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de esta Ley, con la antelación suficiente, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo.»

Y de acuerdo con el artículo 23.2:

«Artículo 23. *Sistema de intercambio electrónico de información.*

...

2. En caso de que no se acuerde un formato común de comunicación entre autoridades competentes, el Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas lo

determinará de conformidad con el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

El artículo 14.2 impone a los poderes públicos competentes para la elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la obligación de poner a disposición del resto de autoridades, a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la propia Ley 20/2013, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo.

Para resolver la controversia planteada hemos de recordar la doctrina de este Tribunal relativa al alcance de la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.13 CE, pues los preceptos impugnados quedan encuadrados en la misma ya que establecen un mecanismo de relación entre administraciones referido a la elaboración de aquellas normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado.

En efecto, este Tribunal, tras recordar que la competencia recogida en el artículo 149.1.13 CE ampara todas aquellas normas y actuaciones orientadas a garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la unidad económica (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2), ha señalado que la competencia del Estado prevista en el artículo 149.1.13 CE alcanza, además, no sólo a las bases, sino también a la coordinación de ámbitos competenciales ajenos que inciden en la ordenación general de la economía. La competencia estatal de coordinación presupone, lógicamente, la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, competencias que el Estado debe respetar, evitando que la coordinación llegue «a tal grado de desarrollo» que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas (STC 32/1983, FJ 2).

Dicha coordinación debe ser entendida como «la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (SSTC 32/1983, FJ 2, o 144/1985, FJ 4). La facultad de coordinación «es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8) encontrándose ínsita en toda competencia básica (STC 81/2005, de 6 de abril, FJ 10)» (STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6). Se trata de una facultad «consistente en el establecimiento de sistemas y procedimientos que propicien la integración de las partes del conjunto, para lo cual se ejerce un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 5).

Estos son pues los criterios hermenéuticos recogidos en nuestra doctrina y que han de ser tomados en consideración para la resolución de la impugnación realizada, criterios que permiten afirmar que la previsión de una estructura organizativa y de participación entre el Estado y las Comunidades Autónomas como es el denominado sistema de intercambio electrónico de información, en cuanto traslación del principio de coordinación, tiene por objeto favorecer la adecuada articulación del ejercicio de las respectivas competencias, y en esta medida, tales previsiones no alteran el esquema de reparto competencial, ni impiden a la Comunidad Autónoma, el ejercicio de sus competencias.

El establecimiento de un sistema de intercambio electrónico de información y, más concretamente, la obligación, impuesta a las autoridades competentes por el artículo 14.2 de la Ley 20/2013, de poner a disposición del resto de autoridades determinada información en aquellos procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, supone la fijación de medios y sistemas de relación que hacen posible la información recíproca con la finalidad de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado, y no suponen, en modo alguno, la sustitución de la Comunidad



Autónoma en el ejercicio de sus competencias. No estamos propiamente, por tanto, ante un mecanismo de control *ex ante* o de tutela de la Comunidad Autónoma como afirma el recurrente, sino ante un mecanismo de información que supone el desarrollo de la facultad de coordinación en un ámbito como es el de la garantía de la unidad de mercado. Resulta constitucionalmente admisible que el Estado, al ejercer una competencia horizontal como la reconocida en el artículo 149.1.13 CE, pueda condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas siempre que ello se haga sin limitar más de lo necesario el efectivo ejercicio de la competencia autonómica.

La obligación que se impone a las autoridades competentes de informar sobre los proyectos normativos que afecten de manera relevante a la unidad de mercado encuentra su justificación en la facultad estatal de coordinación. Si la fijación de fines y objetivos es consustancial a la facultad de ordenación y coordinación de la actividad económica que se ha reconocido al Estado, igualmente se ha de admitir que constituye elemento esencial de dicha actividad la exigencia de información previa sobre la existencia misma de actuaciones que afecten de manera relevante a la unidad de mercado.

Por tanto, el establecimiento de una obligación de dar información en aquellos concretos procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, se encuentra amparado por la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y, en consecuencia, el recurso debe ser desestimado en este punto.

El artículo 23 se impugna en el presente procedimiento por conexión con el artículo 14.2, puesto que éste se remite al sistema de intercambio electrónico de información previsto en aquel, para la puesta a disposición del resto de autoridades de información. Una vez hemos desestimado la impugnación del artículo 14.2, por los mismos motivos debemos desestimar la impugnación por conexión del artículo 23.

4. Se impugnan a continuación los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 20/2013, y por conexión el artículo 5 y la disposición final segunda de la misma ley, reguladores de las garantías de libre establecimiento y circulación por cuestionar el reparto de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad en materia de concesión de las autorizaciones relacionadas con las actividades económicas reconocidas en el capítulo II del título IV EAC.

Con carácter previo a resolver la concreta impugnación realizada, conviene examinar el contenido de los distintos preceptos impugnados.

a) El artículo 16 de la Ley 20/2013 recoge el principio general de libertad de acceso y ejercicio de la actividad económica al proclamar que «el acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales».

La Ley 20/2013 ha desbordado el ámbito material de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior –y al que se refiere una de sus leyes de transposición, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio–, pues ha incluido en su ámbito de aplicación todas las actividades económicas en condiciones de mercado (art. 2 de la Ley 20/2013), incluyendo no solo las actividades que se refieren a la prestación de servicios sino también las que se refieren a la elaboración y comercialización de productos. Así lo subraya el preámbulo de la propia Ley 20/2013 cuando afirma que «la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley [la Ley 20/2013] se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos».

b) Por su parte, el artículo 5 de la Ley 20/2013 recoge el denominado principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes. Conforme al mismo, las autoridades regulatorias competentes para el supuesto en que

establezcan límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad económica, deben hacerlo en las condiciones establecidas en el propio precepto. Tales condiciones son:

– En primer lugar, la recogida en el apartado primero del artículo 5, que exige motivar la necesidad de tales límites y requisitos con fundamento en la salvaguarda de alguna de las razones imperiosas de interés general que específicamente se recogen en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (i).

– Y, en segundo lugar, la recogida en el apartado segundo del artículo 5, que exige que tales límites y requisitos sean proporcionados, pues aquel apartado define el principio de proporcionalidad cuando afirma que cualquier límite o requisito establecido por la autoridad competente «deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica» (ii).

El artículo 5 supone:

i) Por un lado, una limitación de aquellas razones o finalidades legítimas que pueden justificar que los poderes públicos autonómicos afecten al libre acceso y al libre ejercicio de las actividades económicas, pues el precepto establece, por remisión al artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, una relación de las razones o finalidades que pueden justificar la intervención pública. En el artículo 5 de la Ley 20/2013, el Estado ha fijado, de forma tasada, aquellos objetivos que podrían justificar el establecimiento de límites y requisitos a las actividades económicas por parte de los poderes públicos autonómicos al ejercer sus propias competencias sectoriales (sobre vivienda, asistencia social, comercio interior, turismo...), restringiendo su capacidad de promover, mediante el establecimiento de requisitos o límites sobre el ejercicio de la actividad económica, cualquier otra finalidad constitucionalmente legítima que no se encuentre recogida en el listado del artículo 3.11 de la Ley 17/2009.

ii) Por otro, el sometimiento de todas las regulaciones públicas que afecten al libre acceso o al libre ejercicio de las actividades económicas al denominado principio de proporcionalidad, principio que exige someter aquellas regulaciones a la comprobación de que sean proporcionadas a la razón imperiosa de interés general invocada y a la comprobación de que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. En este punto, el artículo 5 supone el sometimiento de todas aquellas regulaciones públicas que limiten o condicionen el libre acceso y el libre ejercicio de las actividades económicas a un escrutinio más incisivo que aquel que se deriva directamente del artículo 38 CE, pues, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal que ha interpretado éste último precepto, «cuando se trata de regulaciones que «afectan al ejercicio de una actividad empresarial, sin afectar al propio acceso a la misma» ... el canon de constitucionalidad empleado por la jurisprudencia de este Tribunal... permite verificar si esas medidas son «constitucionalmente adecuadas», esto es, si la medida cuestionada «constituye una medida adecuada para la consecución de un fin constitucionalmente legítimo, sin que le corresponda a este Tribunal ir más allá, pues ello supondría fiscalizar la oportunidad de una concreta elección del legislador de una legítima opción política» (STC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7)» (STC 35/2016, de 3 de marzo, FJ 4).

c) El artículo 17 de la Ley 20/2013, una vez establecido en el artículo 5 el principio general de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, reglamenta la instrumentación de aquel principio en relación con aquellas regulaciones públicas que establecen la exigencia de una autorización, de una declaración responsable y de una comunicación. Es decir, si el artículo 5, por un lado, restringe las razones y fines que pueden legitimar el establecimiento de condiciones y requisitos al acceso y al ejercicio de las actividades económicas, y por otro, somete al principio general de necesidad y proporcionalidad a todas aquellas regulaciones públicas que puedan establecer tales condiciones y requisitos; desarrolla la aplicación de aquel principio en el

concreto supuesto de los controles administrativos previos y restringe las razones y fines disponibles en el caso de las autorizaciones.

En efecto, en el caso de aquellas regulaciones públicas que establezcan la exigencia de una autorización, el artículo 17.1 exige, por un lado que la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad se motiven suficientemente en la propia Ley que establezca dicho régimen (estableciéndose como excepción cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones en cuyo caso las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la ley). Y por otro, restringe aún más aquellas concretas razones imperiosas de interés general que pueden justificar la exigencia de autorización, pues respecto a los operadores económicos sólo se puede exigir aquella por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, sólo se puede exigir autorización cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico.

Asimismo se establecen en el precepto examinado dos supuestos adicionales que pueden justificar la exigencia de una autorización: cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado; y cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Por tanto, en el caso de las autorizaciones, las razones imperiosas de interés general que las justifican no serían todas aquellas a las que se remite el artículo 5 de la Ley 20/2013, y que se contienen en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sino sólo aquellas razones explícitamente recogidas en el propio artículo 17.1.

El artículo 17.2 regula la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad en relación con aquellas regulaciones públicas que exijan la presentación de una declaración responsable. Mediante la declaración responsable, el titular de la actividad suscribe un documento en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos exigidos por la normativa vigente para ejercer la actividad, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el tiempo en que ejercite su actividad (artículo 3.9 de la Ley 17/2009). De acuerdo con el artículo 17.2, concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

El artículo 17.3 regula la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad en relación con aquellas regulaciones públicas que exijan la presentación de una comunicación. Mediante la notificación o comunicación previa, el interesado pone en conocimiento de la Administración sus datos y demás requisitos exigibles para el inicio de una actividad, momento a partir del cual, con carácter general, se permite su ejercicio, sin perjuicio de las facultades de control, comprobación e inspección de la Administración (STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 3). En este supuesto, de acuerdo con el artículo 17.3, tal exigencia sólo se podrá dar cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.

El artículo 17, en sus distintos apartados, supone, por tanto, el condicionamiento de aquellos mecanismos de intervención administrativa previa que corresponde establecer a las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias. Ciertamente, el mayor condicionamiento lo establece la Ley 20/2013 en relación con las autorizaciones, pues además de someterlas al principio de proporcionalidad, restringe las razones que las justifican y exige que la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad se motive suficientemente en la propia Ley.

d) El artículo 18, por su parte, se refiere a las actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

De acuerdo con el apartado primero del artículo 18, las autoridades competentes deberán asegurar que las medidas, límites o requisitos que adopten o que estén en vigor no tengan como efecto la creación o mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

El apartado segundo del artículo 18 considera actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y de circulación, y que por tanto están proscritos, los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen: requisitos discriminatorios; requisitos adicionales a las actuaciones realizadas ante otras autoridades (por obtención de habilitaciones o cualificaciones o cumplimiento de requisitos diferentes, ya obtenidos o adicionales a las de la autoridad de origen); requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes adicionales a los establecidos por la normativa del lugar de origen; especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto distintas de las establecidas en el lugar de origen; determinados requisitos relacionados con la obtención de ventajas económicas; requisitos de naturaleza económica; requisitos que contengan obligaciones de realización de inversiones previas y requisitos que no guarden relación directa con el objeto de la actividad económica regulada y su ejercicio.

e) Finalmente, la disposición final segunda de la Ley 20/2013 modifica la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Los apartados primero y segundo de la referida disposición final segunda adaptan la letra b) del artículo 5 y el apartado tercero del artículo 7 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, a la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad que realiza la propia Ley 20/2013 en su artículo 17.

Por su parte los apartados tercero y cuarto de la referida disposición final segunda modifican formalmente la redacción del apartado 2 del artículo 11 y de la letra a) del apartado dos del artículo 25 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, suprimiendo la referencia al artículo 5 de esa Ley.

5. Una vez examinado el contenido de los preceptos impugnados, dado que lo que se plantea es una controversia competencial, hemos de considerar en primer lugar la cuestión relativa al encuadramiento de los preceptos impugnados en el sistema de distribución de competencias.

La disposición final cuarta de la Ley 20/2013 afirma que la norma se dicta «en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación procesal, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos, recogidas respectivamente en las materias del artículo 149.1.1, 6, 13 y 18 de la Constitución».

La disposición final citada no identifica el título concreto en que se ampara la regulación de cada artículo de la Ley 20/2013, lo que, sin duda, hubiera resultado oportuno con vistas a dotar a la normativa básica del necesario rigor formal. Dicha deficiencia no impide, sin embargo, a este Tribunal identificar el título competencial concreto que ofrezca cobertura a los concretos precepto impugnados (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 3).

Como hemos tenido oportunidad de recordar ya, en relación con la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, este Tribunal ha declarado repetidamente desde la STC 95/1986, de 10 de julio (posteriormente, entre otras muchas, en las SSTC 152/1988, de 20 de julio y 188/1989, de 16 de noviembre), que «las bases de la planificación general de la actividad económica consisten en el establecimiento de “las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2), admitiendo que esta competencia ampara todas las normas y

actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a la ordenación de sectores económicos concretos y para el logro de fines entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10; y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la “unidad económica” (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2), pero también el de “alcanzar los objetivos de la política económica general o sectorial” (STC 96/1990, FJ 3, y en el mismo sentido SSTC 80/1985, FJ 1; y 188/1989, FJ 5), así como el de incidir en principios rectores de la política económica y social (SSTC 95/2002, FFJJ 7 y 11, seguida por las SSTC 190/2002, de 17 de octubre; 228/2003, y 230/2003, de 18 de diciembre)» (STC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3).

No obstante, debemos igualmente subrayar que el artículo 149.1.13 CE exige una lectura restrictiva, puesto que una excesivamente amplia podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas (SSTC 29/1986, FJ 4, y 141/2014, FJ 5). Este Tribunal ha señalado que «el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su objetivo predominante, así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado [por todas, STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 d)]” (STC 143/2012, de 2 de julio, FJ 3). No toda medida por el mero hecho de tener una incidencia económica puede incardinarse en este título; es preciso que tenga “una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 141/2014, FJ 5). Y es que si bien es evidente, como ya hemos afirmado, que “el Estado retiene ciertas capacidades en aquellos aspectos sectoriales de la economía que pudieran ser objeto de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas pero que deben acomodarse a las directrices generales mediante las que aquél fija las bases de la planificación económica y coordina la misma”, no lo es menos que “dichas facultades de supervisión no pueden suponer en ningún caso que se desfigure un reparto constitucional y estatutario de competencias en el que las Comunidades Autónomas han recibido importantes responsabilidades en materia económica (STC 77/2004, de 29 de abril, FJ 4)” (STC 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3)» (STC 11/2015, de 5 de febrero, FJ 4).

Recordado lo anterior, cabe subrayar que la ley aquí impugnada proclama el principio general de libertad de acceso y ejercicio de la actividad económica en todo el territorio nacional y condiciona la capacidad de intervención pública en aquella. Los preceptos que ahora consideramos tienen, sin duda, «una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general» (STC 5/2016, de 21 de enero, FJ 4), en cuanto forman parte de la definición de un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades económicas. Configuran un objetivo genérico de política económica dictado al amparo de la competencia estatal relativa a la ordenación general de la economía del artículo 149.1.13 CE, objetivo que se pretende alcanzar estableciendo un marco normativo unitario que ha de ser concretado por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sectoriales en relación con las distintas actividades económicas (STC 209/2015, de 8 de octubre, FJ 4).

Por tanto, el objetivo económico que la ley se propone alcanzar en los preceptos que estamos examinando y que suponen el sometimiento de aquellas regulaciones de los poderes públicos que restringen el libre acceso y el libre ejercicio de la actividad económica a mayores exigencias, como son la enumeración de las razones imperiosas de interés general que justifican tales restricciones o el sometimiento de estas al principio de proporcionalidad, se justifica plenamente en el ejercicio por los órganos del Estado de su competencia de dirección u ordenación general de la economía nacional (art. 149.1.13 CE). Por su carácter liberalizador o desregulador, la Ley entraña en este punto una verdadera



reestructuración del mercado nacional, por lo que cabe estimar que constituye una medida de política económica general. Estamos ante un supuesto en el que, «para conseguir objetivos de la política económica nacional», se precisa «una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado» aún si se trata de una «planificación de detalle» (STC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 4) o de acciones o medidas singulares para alcanzar los fines propuestos (SSTC 95/1986 y 152/1988, entre otras).

El recurrente no cuestiona la competencia del Estado para dictar normas básicas de ordenación global de la economía al amparo del artículo 149.1.13 CE; lo que discute es que, al amparo de dicho título competencial, se pueda impedir la regulación autonómica reconocida estatutariamente como consecuencia de que la norma constriña en exceso las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas.

6. Una vez determinado el encuadre competencial general de los referidos preceptos impugnados (artículos 5, 16, 17, 18 y disposición final segunda de la Ley 20/2013) en el artículo 149.1.13 CE, procede entrar ya en el examen de las concretas impugnaciones realizadas, para dilucidar si la normativa estatal deja espacio al ejercicio de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas.

Considera, en primer lugar, el recurrente que de la lectura del artículo 16 de la Ley 20/2013 se desprende que sólo mediante ley estatal puede regularse y, en su caso, limitarse el acceso a las actividades económicas y su ejercicio, prescindiendo, en este punto, de la existencia de la normativa autonómica existente sobre la materia.

Por su parte, alega el Abogado del Estado que la Ley 20/2013 no restringe en absoluto la posibilidad de que las autoridades autonómicas puedan, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establecer límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio por razones imperiosas de interés general.

El artículo 16 no altera el reparto de competencias sino que condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas, pues, a partir de la entrada en vigor de la Ley 20/2013, las Comunidades Autónomas no pueden exigir autorizaciones, por ejemplo, más que por las razones imperiosas de interés general específicamente previstas en el artículo 17.1. Por tanto, de la lectura del artículo 16 de la Ley 20/2013 no se desprende que sólo mediante una Ley estatal pueda regularse y, en su caso, limitarse el acceso a las actividades económicas y su ejercicio sino que ello sólo se podrá hacer por parte del poder público en cada caso competente de conformidad con las condiciones establecidas en la ley impugnada y con lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales. Al examen de la constitucionalidad de las condiciones que el legislador estatal ha establecido a las Comunidades Autónomas para que estas puedan, en ejercicio de sus competencias, regular las actividades económicas y su ejercicio dedicaremos los apartados siguientes, pero del artículo 16 no se deriva que sólo el Estado tenga la competencia para regular las actividades económicas y su ejercicio por lo que el recurso debe ser desestimado en este punto.

7. Sostiene, asimismo, la demanda que la regulación de los artículos 17 y 18, puestos en relación con el artículo 5 y la disposición final segunda, suponen una limitación injustificada de los medios de intervención administrativa de que dispone la Generalitat de Cataluña y que ello afecta a los artículos 110, 111 y 112 EAC, a los efectos de que ésta pueda decidir la técnica más apropiada para encontrar el máximo equilibrio y poder garantizar el acceso a las actividades económicas y su ejercicio, así como también garantizar los intereses públicos afectados.

Para el Abogado del Estado la finalidad de los preceptos impugnados es racionalizar el establecimiento de los límites a la intervención en la actividad económica, mediante la determinación de los medios de intervención que proceden en cada caso (autorización, declaración responsable, comunicación), en la medida que constituyen excepciones a la libertad de empresa en general, cuyo ejercicio debe garantizarse y protegerse por los poderes públicos conforme al artículo 38 CE.

A la hora de abordar la presente impugnación debemos examinar por separado las dos cuestiones diferenciadas que la misma plantea.

La primera se refiere a la constitucionalidad del apartado primero del artículo 5 de la Ley 20/2013 que exige justificar los límites y requisitos al acceso o al ejercicio de una actividad económica en la salvaguarda de alguna de las razones imperiosas de interés general que específicamente se recogen en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre [a]).

La segunda se refiere a la constitucionalidad del artículo 17.1 de la Ley 20/2013 que reduce aquellas concretas razones imperiosas de interés general que pueden justificar la exigencia de una autorización [b]).

a) Conforme al apartado primero del artículo 5 de la Ley 20/2013, las autoridades regulatorias competentes, en el supuesto en que establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad económica, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Por su parte el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, en su actual redacción, enumera las siguientes razones imperiosas: «el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural».

Así, el apartado primero del artículo 5 de la Ley 20/2013 obligaría a las Comunidades Autónomas a circunscribir sus políticas públicas regulatorias que incidan en el ejercicio de las actividades económicas a la garantía de las razones imperiosas enumeradas en el referido artículo 3.11 de la Ley 17/2009.

El concepto de razón imperiosa de interés general tiene su origen en el Derecho de la Unión Europea [si bien, aunque no con tal denominación, el concepto teórico está presente ya en la jurisprudencia de los años 70, por ejemplo, en el asunto *Van Wesemael*, Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 1979, asuntos acumulados 110/78 y 111/78; sobre libre prestación de servicios y que se refiere a «normas justificadas por el interés general»]. En efecto, tal concepto, [junto con el concepto de exigencias imperativas utilizado específicamente en el ámbito de la libre circulación de mercancías desde el asunto *Cassis de Dijon*, Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 1979, 120/78], supuso el reconocimiento por parte del Tribunal de Justicia de la existencia de intereses públicos –más allá de aquellos recogidos explícitamente en los tratados–, capaces de justificar, en ausencia de armonización normativa europea, las medidas de los Estados miembros que obstaculizan el comercio intracomunitario. Las razones imperiosas de interés general y las exigencias imperativas se encuentran, por tanto, en el Derecho de la Unión abiertas a su reconocimiento jurisprudencial, pues es así como se salva la falta de enunciación explícita en el derecho codificado de determinadas finalidades consideradas legítimas.

Tanto el artículo 5 de la Ley 20/2013 como el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 al que el primero se remite, parecen aspirar a un resultado distinto al pretendido en el ámbito de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia con el reconocimiento de las razones imperiosas de interés general, pues lo que hacen los referidos preceptos estatales es establecer de forma cerrada el listado de razones que justificarían la intervención pública en la economía. En efecto, el legislador español, al trasponer la Directiva 2006/123/CE en la Ley 17/2009, ha decidido que la lista de razones que justifican la intervención del poder público sea cerrada cuando en el artículo 3.11, al que se remite ahora el artículo 5 de la Ley 20/2013, las reduce a aquellas definidas e interpretadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «limitadas las siguientes».

Ciertamente, no cabe negar la potencial incidencia que tal establecimiento cerrado de razones imperiosas podría tener sobre el ejercicio de las competencias estatutariamente

reconocidas a las Comunidades Autónomas, pues supone proscribir que estas puedan desarrollar políticas propias a través de la adopción de límites y requisitos al acceso o al ejercicio de una actividad económica que promuevan aquellas otras razones o fines que no encontrándose enumerados en aquellos preceptos legales, pudiesen, no obstante, ser considerados constitucionalmente legítimos. Este Tribunal ha afirmado que la atribución de competencias normativas «significa, principalmente, el reconocimiento de la capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia» (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 4); de modo que, cuando una Comunidad Autónoma decide orientar una regulación hacia un determinado fin, «está elaborando políticas y, con ello, desarrollando el genuino sentido de que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido competencias en el ámbito regulado» (STC 41/2016, FJ 4). La capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia no es solamente una manifestación del derecho a la autonomía política constitucionalmente proclamada, sino que es además un reflejo del principio democrático mediante el cual el legislador, en este caso autonómico, dispone de un margen de configuración a la hora de decidir sus legítimas opciones políticas.

Cabe señalar que nuestra norma fundamental obliga a conciliar los principios de unidad y de autonomía, por lo que el reconocimiento de la capacidad autonómica para decidir sus propias políticas a través de la determinación de los fines que orientarán aquellas no es incompatible con el hecho de que la Constitución ampare que el Estado, en el ejercicio de sus competencias, pueda condicionar al legislador autonómico a la hora de orientar sus regulaciones hacia determinados fines. Las Comunidades Autónomas, también cuando deciden políticamente fines, deben respetar las disposiciones que haya podido dictar el Estado en ejercicio de sus propias competencias. Debemos reiterar que la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE tiene un «carácter transversal», ya que «aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como “exclusiva” en su Estatuto ... esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias» [STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 d)].

La competencia sobre ordenación general de la economía ha permitido al Estado proscribir que las Comunidades Autónomas orienten sus políticas a la consecución de determinados fines. Tal es el caso de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 17/2009, que proscribe la invocación de fines económicos, como es el de garantizar la viabilidad económica de determinados prestadores de servicios, como justificación del establecimiento de restricciones cuantitativas o territoriales, precepto que ha sido considerado materialmente básico por este Tribunal en la STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 4. Igualmente la competencia sobre ordenación general de la economía ha permitido al Estado determinar los concretos fines que deben orientar la acción pública a través de una regulación armonizadora de un determinado subsector. Este Tribunal ha confirmado la constitucionalidad del establecimiento por parte del Estado de un régimen de libertad de horarios comerciales; régimen que, si bien es cierto que incide en la competencia autonómica sobre comercio interior, al proyectarse sobre un aspecto parcial de la competencia autonómica -sobre un concreto aspecto o subsector dentro de dicha materia-, consideramos que no producía un vaciamiento de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma en su Estatuto (STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 4).

Sin embargo, la intervención estatal en ámbitos materiales autonómicos a través de sus títulos horizontales se encuentra sometida a límites. El posible riesgo de que por este cauce se produzca «un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su objetivo predominante, así como su posible correspondencia con intereses

y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado [por todas, STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 d)]» (STC 143/2012, de 2 de julio, FJ 3). Y es que si bien es evidente, como ya hemos afirmado, que «el Estado retiene ciertas capacidades en aquellos aspectos sectoriales de la economía que pudieran ser objeto de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas pero que deben acomodarse a las directrices generales mediante las que aquél fija las bases de la planificación económica y coordina la misma», no lo es menos que «dichas facultades de supervisión no pueden suponer en ningún caso que se desfigure un reparto constitucional y estatutario de competencias en el que las Comunidades Autónomas han recibido importantes responsabilidades en materia económica (STC 77/2004, de 29 de abril, FJ 4)» (STC 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3).

A través de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, el Estado puede llegar a condicionar los fines de la acción pública autonómica en un determinado ámbito sobre el que igualmente operan los títulos materiales autonómicos, bien a través de la proscripción de fines concretos (como ocurría en la STC 26/2012, de 1 de marzo), bien, incluso, a través de la determinación del propio fin en un preciso sector (como ocurría en la STC 225/1993, de 8 de julio). Sin embargo, en una norma horizontal con vocación de universalidad, una limitación de las finalidades que pueden perseguir los legisladores autonómicos al regular la actividad económica podría suponer una restricción desproporcionada de la capacidad autonómica de adoptar políticas propias. No obstante, en el presente supuesto no se produce tal efecto restrictivo sobre la autonomía, pues la enumeración que se realiza en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, es lo suficientemente abierta en sus términos como para que quepan dentro de aquella los diferentes objetivos que se pueden querer promover a través del amplio elenco de competencias autonómicas. Ello se refleja en el hecho de que más allá de la genérica afirmación de que la norma, al establecer un *numerus clausus* de supuestos, excluye otros posibles supuestos legítimos, no se ha alegado por la parte recurrente cuales serían esos posibles supuestos que quedan fuera de la enumeración recogida en los preceptos referidos. La enumeración de finalidades que realiza el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, al que se remite el artículo 5 de la Ley 20/2013, es lo suficientemente abierta como para que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar sus competencias y por lo tanto no se produzca tal restricción. En consecuencia, debemos desestimar la impugnación del apartado primero del artículo 5 de la Ley 20/2013.

b) El apartado primero del artículo 17 de la Ley 20/2013, restringe aquellas concretas razones imperiosas de interés general que pueden justificar la exigencia de una autorización por parte de las autoridades competentes, pues establece que respecto a los operadores económicos sólo se puede exigir una autorización por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, sólo se puede exigir autorización cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico.

Alega el recurrente que queda fuera del ámbito de la intervención pública de la administración autonómica por la vía de la autorización un número importante de ámbitos materiales sobre los cuales la Generalitat de Cataluña puede tener interés en intervenir y sobre los cuales ostenta competencias.

Ciertamente, no cabe negar la potencial incidencia de este mecanismo de simplificación administrativa sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, pues el precepto referido limita su capacidad de hacer uso del concreto mecanismo de intervención administrativa de la autorización al restringir las razones imperiosas de interés general que pueden justificar su utilización.

Sin embargo, si bien es cierto que la Ley 20/2013 ha restringido la posibilidad de someter las actividades económicas a autorización, pues ésta sólo se podrá exigir por las concretas razones imperiosas enumeradas en el artículo 17.1, con ello la norma estatal no priva a las Comunidades Autónomas de poder «decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia» (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 4) a través de la

posibilidad de imponer restricciones materiales a esas actividades. En efecto, y de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 20/2013, las autoridades competentes podrán imponer requisitos, deberes, prohibiciones, restricciones y limitaciones a las actividades económicas siempre que se justifiquen en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general y siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad.

Si bien las Comunidades Autónomas han visto restringido el uso de determinados instrumentos de control administrativo previo como es la exigencia de autorizaciones, ello no les impide imponer –en ejercicio de sus competencias y en atención al desarrollo de políticas propias– requisitos materiales al acceso y al ejercicio de las actividades económicas dirigidos a la salvaguarda de aquellos objetivos legítimos que exceden de los enumerados en el artículo 17.1. Requisitos cuyo cumplimiento por los operadores económicos podrá ser controlado por la administración competente a través de otros mecanismos de intervención, previa o posterior, fuera de la autorización. Así, por ejemplo, las razones imperiosas de interés general justificarán la exigencia de mecanismos de intervención previos como son la presentación de declaraciones responsables o de comunicaciones previas, conforme prescriben los apartados segundo a cuarto del referido artículo 17 de la Ley 20/2013.

La cuestión que se plantea entonces es la de si es constitucional que el Estado condicione normativamente cómo la Administración autonómica ha de materializar su competencia ejecutiva de control del cumplimiento por parte de los operadores económicos de aquellos requisitos establecidos en su normativa.

Esta cuestión ha quedado en buena medida respondida por la doctrina de este Tribunal, pues tal y como hemos tenido la ocasión de afirmar, por ejemplo, en la STC 139/2013, de 8 de julio, –donde examinamos la constitucionalidad de una previsión estatal que sustituye el régimen de autorización por el régimen de notificación al órgano autonómico correspondiente para que los titulares de las viviendas protegidas para alquiler puedan enajenarlas a determinadas sociedades–, «la previsión impugnada modifica el régimen de intervención administrativa en línea con la normativa europea y la nacional de trasposición, que tienden a privilegiar las declaraciones responsables o comunicaciones previas frente al sistema clásico de autorización; pretenden con ello facilitar actividades privadas sin renunciar a los necesarios controles administrativos de legalidad. Se trata de una opción político-legislativa que, en el caso que nos ocupa, garantiza la eficacia y el nivel de protección. Se parte de que el régimen de comunicación previa puede también servir eficazmente a las finalidades tuitivas que persigue el plan, agiliza la enajenación de viviendas con la consiguiente trascendencia económica amparada en el artículo 149.1.13 CE. El Estado ha ejercido sus competencias normativas en esta materia en un determinado sentido: mejorar su funcionalidad, evitando los obstáculos que resultan de la diversidad de posibles condiciones impuestas por diecisiete Comunidades Autónomas y dos ciudades con estatuto de autonomía; así como sustituir la autorización por la notificación previa. Como afirma el Abogado del Estado, la fijación de una determinada modalidad de intervención administrativa constituye una medida de carácter indudablemente normativo; expresa una opción político-legislativa adoptada en el marco de la libertad de configuración que la Constitución atribuye al Estado a través del artículo 149.1.13 CE» (STC139/2013, de 8 de julio, FJ 5).

En definitiva, la restricción de una determinada modalidad de intervención administrativa, la autorización, no pone en riesgo la garantía del nivel de protección de determinados objetivos legítimos a través de otras modalidades de intervención, y expresa una opción político-legislativa adoptada en el marco de la libertad de configuración que la Constitución atribuye al Estado a través del artículo 149.1.13 CE. Es más, este título competencial ampararía no sólo la restricción de una determinada modalidad de intervención administrativa, sino también la fijación una concreta modalidad de intervención, pues precisamente en la STC 139/2013, de 8 de julio, FJ 5 se dilucidaba la constitucionalidad de una previsión estatal que sustituía el régimen de autorización por el régimen de notificación al órgano autonómico correspondiente.



Igualmente, y fuera ya del ámbito del artículo 149.1.13 CE, este Tribunal ha considerado que, en materias como los aprovechamientos forestales (STC 49/2013, de 28 de febrero) o la protección de las costas (STC 57/2016, de 17 de marzo) en las que la competencia de desarrollo de la normativa básica del Estado sobre montes o sobre protección del medio ambiente (reservadas ambas en el artículo 149.1.23 CE) es autonómica, podía el Estado imponer un concreto mecanismo de intervención administrativa (la comunicación previa con veto o la declaración responsable).

Ninguna duda cabe de que el artículo 17.1 tiene carácter básico, en cuanto que prevé un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios, estableciendo que deben eliminarse todos aquellos regímenes de autorización que no estén justificados por unas concretas y tasadas razones imperiosas de interés general a fin de asegurar que los controles administrativos previos para el ejercicio de una actividad económica no constituyan obstáculos indebidos para el acceso al mercado.

El Estado puede, legítimamente, al amparo de sus competencias, en particular la relativa a la ordenación general de la economía ex artículo 149.1.13 CE, fijar una determinada modalidad de intervención administrativa con la finalidad de dinamizar la actividad económica. En estos términos nos hemos pronunciado ya en relación con el procedimiento de autorización para el acceso a determinadas actividades de servicio (SSTC 26/2012, de 1 marzo; 193/2013, de 21 de noviembre, y 209/2015, de 8 de octubre).

Es por tanto conforme con la norma fundamental que el Estado promueva el objetivo económico de que se reduzcan las cargas administrativas para el acceso y ejercicio de una actividad económica, sin que ello suponga el menoscabo de aquellos intereses a proteger, pues la norma permite bien el establecimiento de mecanismos de control distintos que tendrán lugar con carácter previo (declaración responsable, comunicación previa), bien el establecimiento de condiciones de ejercicio de la actividad económica cuyo cumplimiento siempre podrá ser controlado con posterioridad. En consecuencia, debemos desestimar la impugnación del apartado primero del artículo 17 de la Ley 20/2013.

8. El recurso impugna por conexión la disposición final segunda de la Ley 20/2013.

Sin embargo, únicamente habría carga alegatoria en el recurso en relación con la modificación que se realiza en los apartados primero y segundo de la disposición final segunda de la Ley 20/2013 de modificación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por lo que exclusivamente nos pronunciaremos sobre la impugnación de tales apartados.

En el apartado primero, se modifica la letra b) del artículo 5 de la Ley 17/2009. En el apartado segundo se modifica el apartado 3 del artículo 7 de la Ley 17/2009. Ambas modificaciones afectan a la definición de la «necesidad» a los efectos de que la autoridad competente pueda imponer a los operadores económicos una autorización sobre el acceso o el ejercicio de la actividad solicitada, incluyendo ahora las concretas razones de interés general que justificarían su concurrencia. Si la Ley 17/2009, en su redacción original, para justificar la imposición de autorizaciones se refería de manera genérica a razones imperiosas de interés general, la nueva redacción enumera cuales son estas para adecuarlas a lo establecido en el artículo 17.1 de la Ley 20/2013. En efecto, la nueva redacción de la letra b) del artículo 5 de la Ley 17/2009 establece que respecto a los operadores económicos sólo se puede exigir una autorización por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado. La nueva redacción del apartado tercero del artículo 7 de la Ley 17/2009, establece que, respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, sólo se puede exigir autorización cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico.

De acuerdo con el recurrente la modificación de los referidos preceptos limita la capacidad de las Comunidades Autónomas de hacer uso del concreto mecanismo de

intervención administrativa de la autorización al restringir las razones imperiosas de interés general que lo pueden justificar.

A la referida impugnación debemos dar la misma respuesta que hemos dado ya a la impugnación del artículo 17.1, pues como hemos afirmado en el fundamento jurídico anterior es conforme con la norma fundamental que el Estado en ejercicio de la competencia recogida en el artículo 149.1.13 CE promueva el objetivo económico de que se reduzcan las cargas administrativas para el acceso y ejercicio de una actividad económica, sin que ello suponga el menoscabo de aquellos intereses a proteger, pues la norma permite bien el establecimiento de mecanismos de control previo distintos (declaración responsable, comunicación previa), bien el establecimiento de condiciones de ejercicio de la actividad económica cuyo cumplimiento siempre podrá ser controlado con posterioridad.

Los apartados primero y segundo de la disposición final segunda de la Ley 20/2013 también tienen carácter básico, en cuanto que prevén un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios, estableciendo que deben eliminarse todos aquellos regímenes de autorización que no estén justificados por unas concretas y tasadas razones imperiosas de interés general a fin de asegurar que los controles administrativos previos para el ejercicio de una actividad económica no constituyan obstáculos indebidos para el acceso al mercado. En consecuencia, debemos desestimar su impugnación.

9. A continuación se impugna el artículo 18 de la Ley 20/2013 por impedir cualquier capacidad decisoria de la Generalitat, pues describe con el máximo nivel de detalle posible, propio de una disposición reglamentaria, qué clase de actuaciones deben ser consideradas prohibidas por suponer una limitación del libre establecimiento y la libertad de circulación.

El artículo 18 dispone que las autoridades competentes deberán asegurar que las medidas, límites o requisitos que adopten o que estén en vigor no tengan como efecto la creación o mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado. Se consideran actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y de circulación los requisitos discriminatorios; los requisitos adicionales a las actuaciones realizadas ante otras autoridades (por obtención de habilitaciones o cualificaciones o cumplimiento de requisitos diferentes, ya obtenidos o adicionales a las de la autoridad de origen); los requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes adicionales a los establecidos por la normativa del lugar de origen; las especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto distintas de las establecidas en el lugar de origen; determinados requisitos relacionados con la obtención de ventajas económicas; los requisitos de naturaleza económica; los requisitos que contengan obligaciones de realización de inversiones previas y los requisitos que no guarden relación directa con el objeto de la actividad económica regulada y su ejercicio.

La impugnación del artículo 18 está directamente relacionada con la impugnación del principio de eficacia nacional de los actos de intervención de las diferentes administraciones públicas, por lo que trataremos aquella una vez hayamos resuelto esta.

10. En efecto, se impugnan a continuación los artículos 19 y 20 de la Ley 20/2013, y por conexión la disposición adicional décima de la misma norma, en tanto que establecen el denominado principio de eficacia en todo el territorio del Estado de los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades del lugar de origen. Considera el recurrente que los referidos preceptos son inconstitucionales por suponer el vaciamiento y cercenamiento de las competencias de la Generalitat de Cataluña relacionadas con las actividades económicas reconocidas en el capítulo II del título IV del Estatuto de Autonomía de Cataluña y por contravenir el principio de territorialidad de las competencias reconocido en el artículo 115 del mismo.

Para el Abogado del Estado, los preceptos impugnados son constitucionales en cuanto pretenden reforzar los mecanismos de confianza legítima consistentes en que, aquello que

se ha considerado suficiente para acceder a una actividad económica en un lugar del territorio nacional, deba ser también considerado suficiente en el resto del territorio nacional.

Procede, en primer lugar, examinar cómo se articula en la norma impugnada el denominado por el artículo 6 de la Ley 20/2013 principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.

El artículo 6 de la Ley 20/2013 define el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional estableciendo que «los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en el capítulo V de esta Ley». Son los artículos 19 y 20, impugnados en el presente proceso, los que integran el referido capítulo V y desarrollan el alcance del principio de eficacia nacional enunciado en el artículo 6.

El apartado primero del artículo 19 dispone que «desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar».

El apartado segundo del artículo 19 establece que «cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado».

Y el apartado tercero del artículo 19 enuncia la consecuencia de lo señalado en los dos primeros apartados del propio precepto cuando establece que, «cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguno».

De acuerdo con este último apartado del artículo 19, la autoridad del lugar de destino –definida en la letra e) del anexo de la Ley 20/2013 como aquella autoridad competente del lugar del territorio nacional donde un operador legalmente establecido en otro lugar del territorio nacional lleva a cabo una actividad económica, mediante establecimiento o sin él– habrá de asumir la plena validez de los requisitos de acceso establecidos por la normativa del lugar de origen, aunque difieran en su alcance o cuantía (o incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar) respecto de los instaurados por la normativa del lugar de destino para los operadores establecidos en su territorio. Así, las autoridades de destino no podrán exigir a los operadores económicos establecidos fuera de la Comunidad Autónoma requisitos de acceso a una actividad económica adicionales a los exigidos por su normativa de origen o requisitos sobre las características de los productos distintos a los exigidos por su normativa de origen para permitirles la comercialización de bienes en su territorio.

Para determinar el lugar de origen de un operador económico la letra d) del anexo de la Ley 20/2013 ha dispuesto que «se entenderá que un operador está establecido legalmente en un territorio cuando en ese lugar se acceda a una actividad económica y a su ejercicio» y la disposición adicional décima de la Ley 20/2013 establece que «[c]uando en aplicación de la definición prevista en la letra d) del anexo de esta Ley el operador se haya establecido en más de un lugar, elegirá como autoridad de origen la de cualquiera de los lugares en los que se haya establecido y comunicará su elección a las autoridades afectadas». Es por tanto el operador económico el que tiene la capacidad de determinar el lugar de origen, pues es él el que elige éste cuando se ha establecido en más de un lugar; es decir cuando ha accedido a una actividad económica y a su ejercicio en diferentes partes del territorio nacional. Así, es el operador económico el que de acuerdo con la norma estatal determina el lugar de origen y por tanto la normativa de acceso a la actividad económica que se le impone en todo el territorio nacional.

El principio de eficacia en todo el territorio nacional de los requisitos de acceso a una actividad encuentra su concreción y complemento en la regulación prevista en el artículo 20 de la Ley 20/2013, que recoge tanto las excepciones a la aplicación de dicho principio como aquellas actuaciones administrativas a las que se reconoce plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos. Se reconoce eficacia en todo el territorio nacional a todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. El artículo 20 realiza una enumeración ejemplificativa no cerrada de aquellos medios de intervención: a) autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio; b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica; c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica; d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla. Y el propio precepto dispone que «los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos».

No obstante lo anterior, una vez que el operador se ha desplazado desde su lugar de origen, la Ley 20/2013 parece establecer que se sujetará a los requisitos de ejercicio establecidos por la normativa del lugar de destino, pues si bien la autoridad de origen –definida en la letra e) del anexo como aquella autoridad competente del lugar del territorio nacional donde el operador esté establecido legalmente para llevar a cabo una determinada actividad económica– es la competente para la supervisión y control de los operadores respecto al cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica [art. 21.2 a) de la Ley 20/2013], siendo igualmente competente para la supervisión del cumplimiento de la normativa relacionada con la producción y los requisitos del producto para su uso y consumo [art. 21.2 c) de la Ley 20/2013], la autoridad de destino es la competente para la supervisión y control del ejercicio de la actividad económica [art. 21.2 b) de la Ley 20/2013].

Los operadores económicos se someten a partir de la Ley 20/2013 a las normas de acceso a la actividad económica de su lugar de origen, sin que ello sea óbice para que se les apliquen las normas de ejercicio de la actividad del lugar de destino. Tal es la interpretación de la norma que realiza el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones cuando considera que la Ley 20/2013 no limita la normativa o requisitos aplicables al «ejercicio» de la actividad, que corresponderá definir a la Administración donde se produce efectivamente ese ejercicio, lo que permitiría, según el escrito del Abogado del Estado, excluir la vulneración competencial que se denuncia en el proceso. Y esta es la misma interpretación que luce en los acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (resolución de 17 de julio de 2014, de la secretaría General de Coordinación Autonómica y Local publicado en el «BOE» de 12 de agosto de 2014) y de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia (resolución de 14 de octubre de 2014, de la secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, publicado en el «BOE» de 29 de octubre de 2014) en relación con el artículo 19.3 de la Ley 20/2013.

Sin embargo, dicha interpretación no resuelve el problema competencial aquí planteado por dos razones. La primera es que la existencia de un acuerdo interpretativo sobre el alcance y significado de un concreto precepto de la Ley 20/2013 no puede impedir el pronunciamiento de este Tribunal acerca de la vulneración de las competencias autonómicas que se denuncia en el proceso (STC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3 y también en la STC 22/2015, de 16 de febrero, FJ 3). La segunda, y fundamental, es que, en todo caso, dicho principio de eficacia a pesar de poderse interpretar que no se aplica a los

requisitos de ejercicio, se aplicaría, en todo caso, tanto a los requisitos de acceso a una determinada actividad como a los requisitos de fabricación de los productos [arts. 19.2 y 21.2 c) de la Ley 20/2013], quedando por tanto en estos supuestos subsistente la cuestión relativa a la vulneración competencial que se denuncia en el proceso.

11. Una vez se ha examinado cómo se articula en la norma impugnada el denominado principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional, con carácter previo a resolver la concreta impugnación realizada, procede considerar brevemente cual ha sido el propósito pretendido por el legislador estatal al regular en los artículos 6, 19 y 20 de la Ley 20/2013 tal principio. Igualmente examinaremos el encuadramiento de los preceptos impugnados en el sistema de distribución de competencias.

a) El denominado principio de eficacia en todo el territorio nacional tiene como objetivo hacer frente a lo que el preámbulo de la Ley 20/2013 denomina «fragmentación del mercado nacional».

De acuerdo con ese preámbulo, la fragmentación del mercado nacional, «se traduce en un elevado coste que dificulta de forma considerable la actividad de las empresas. La necesidad de eliminar este coste así como los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación ha sido una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando en los últimos años... Esta fragmentación del mercado nacional dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala que ofrece operar en un mercado de mayores dimensiones, lo que desincentiva la inversión y, en definitiva, reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, con el importante coste económico que supone en términos de prosperidad, empleo y bienestar de los ciudadanos».

La Ley 20/2013, continúa el preámbulo, buscaría dar respuesta a la fragmentación señalada a través del establecimiento de «principios y normas básicas que, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión, facilitando que los agentes económicos puedan beneficiarse de las ganancias de una mayor dimensión en términos de productividad y costes, en favor de la creación de empleo y de crecimiento, y en beneficio último de los consumidores y usuarios que tendrán un mayor acceso a productos y servicios de calidad».

Se hace necesario subrayar, en primer lugar, que «los obstáculos y trabas» a la actividad económica que surgirían de lo que el preámbulo de la norma denomina «fragmentación del mercado nacional», no serían sino una consecuencia de la pluralidad regulatoria que se deriva del legítimo ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias estatutariamente atribuidas. En efecto, se trata de una «fragmentación» derivada del normal funcionamiento del Estado autonómico, pues, de no ser así, es evidente que no haría falta acudir a la adopción de una normativa estatal para tratar de dar respuesta a la misma, sino que bastaría con la aplicación de aquellas disposiciones recogidas en el ordenamiento constitucional que proscriben la diversidad. Debemos reiterar una vez más que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal nuestro ordenamiento constitucional ha establecido disposiciones que suponen «un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos en el ejercicio de sus competencias» (STC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3). Entre tales disposiciones se encontrarían el reconocimiento al Estado de determinadas competencias que suponen la reserva de un ámbito material de manera exclusiva y excluyente, el respeto a los derechos fundamentales o los límites que resultan de distintos preceptos contenidos en el título VIII de la Constitución como la libertad de circulación de personas y bienes, (SSTC 96/2013, de 23 de abril, FJ 4, y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3).

Puesto que las referidas disposiciones constitucionales, que ciertamente suponen un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos, no garantizan la total ausencia de «fragmentación/pluralidad» según la norma estatal impugnada, –pues «la existencia de Entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos»



(STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6)–, el legislador estatal ha tratado de responder a la misma mediante la adopción de una norma, la Ley 20/2013, que trata de atemperar la consecuencia de tal pluralidad: la potencial existencia de obstáculos y trabas a la actividad económica.

Aquellos obstáculos y trabas a la actividad económica que se derivan de lo que el Preámbulo de la norma impugnada denomina «la fragmentación del mercado nacional» –y que subsisten a la aplicación de aquellas disposiciones constitucionales que proscriben la diversidad–, pueden, en nuestro ordenamiento constitucional, ser atenuados a través de la adopción por parte del Estado de determinadas disposiciones normativas, pues recordemos que este Tribunal ha afirmado que cuando aquellos medios que suponen un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos se demuestran insuficientes para asegurar la unidad de mercado, el Estado puede, no obstante, intervenir normativamente en virtud de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 CE (SSTC 96/2013, de 23 de abril, FJ 4, y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3).

Lo que se plantea en el presente proceso es si el establecimiento del principio de eficacia nacional es un ejercicio legítimo de aquellos instrumentos normativos.

b) Los preceptos que ahora consideramos configuran un objetivo genérico de política económica dictado al amparo de la competencia estatal relativa a la ordenación general de la economía del artículo 149.1.13 CE. El objetivo económico que la ley se propone alcanzar mediante el establecimiento del principio de eficacia nacional, la supresión de «los obstáculos y trabas» a la actividad económica que surgirían de lo que el preámbulo de la norma denomina «fragmentación del mercado nacional», se encuadraría en el ejercicio por los órganos del Estado de su competencia de dirección u ordenación general de la economía nacional (art. 149.1.13 CE). Sin embargo, el recurrente no cuestiona la competencia del Estado para dictar normas básicas de ordenación global de la economía al amparo del artículo 149.1.13 CE. Lo que discute es que, al amparo de dicho título competencial, se puedan constreñir las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas en el modo en el que, a su juicio, lo hacen los preceptos que cuestiona.

12. Ahora bien, antes de examinar las objeciones que se realizan en el presente proceso frente al principio de eficacia nacional conviene, para situar la cuestión discutida en su contexto, poner en relación esta concreta respuesta que ha dado el legislador estatal a la existencia de una pluralidad regulatoria con aquellas otras que, con la misma finalidad, atenuar aquella pluralidad, se han experimentado con anterioridad en el ordenamiento europeo y en nuestro propio ordenamiento nacional.

a) Así, cabe referirse al denominado principio de reconocimiento mutuo, principio que ha tenido su desarrollo doctrinal más acabado en el ámbito de la Unión Europea.

El Tribunal de Justicia en su sentencia de 20 de febrero de 1979, 120/78, asunto popularmente conocido como *Cassis de Dijon*, desarrolló el concepto de reconocimiento mutuo. No es posible comprender el alcance del concepto de reconocimiento mutuo sin tener en cuenta un segundo concepto que se desarrolla en la propia sentencia *Cassis de Dijon*: el concepto de exigencias imperativas, que supone una matización fundamental a un entendimiento incondicionado de la obligación de aceptar por parte del Estado miembro de destino aquellos productos elaborados de conformidad con la normativa del Estado miembro de origen, pues supone que aquel pueda oponer tales exigencias imperativas como excepción a la regla del reconocimiento mutuo. En efecto, la doctrina de las exigencias imperativas supone el reconocimiento por el Tribunal de Justicia de la posibilidad de que los Estados miembros puedan adoptar regulaciones que tengan por efecto obstaculizar indirectamente el comercio intracomunitario siempre que las justifiquen en la garantía y promoción proporcionada de determinados objetivos legítimos. Para que un Estado se encuentre obligado a aceptar un producto elaborado conforme a las normas de otro país miembro, las normas de este último debían responder de forma conveniente y satisfactoria al objetivo legítimo perseguido por la normativa del Estado importador (comunicación de la Comisión de 3 de octubre de 1980). En desarrollo de esta idea en el “Libro Blanco sobre la consecución del Mercado Interior” (1985) la propia Comisión

Europea exponía que «en realidad los objetivos de las distintas legislaciones nacionales... son con frecuencia idénticos. De ahí que las normas y disposiciones de control coincidan, *bajo formas diferentes*, y hayan de ser reconocidas en todos los Estados miembros». Se reconoce, por tanto, un principio de reconocimiento mutuo condicionado, pues el presupuesto para su aplicación efectiva es la equivalencia en el nivel de protección, pues de no concurrir tal equivalencia, y en ausencia de una normativa armonizadora europea que establezca una nivel común de protección, cabría que los Estados miembros justificasen la aplicación de un estándar propio en la necesidad de promover legítimos objetivos (las denominadas exigencias imperativas en el ámbito de las mercancías o razones imperiosas de interés general en el ámbito de los servicios).

La construcción de un principio de reconocimiento mutuo condicionado a la equivalencia en el nivel de protección ha sido plenamente asumida por la doctrina posterior del Tribunal de Justicia. En su Sentencia de 28 de enero de 1986, C-188/84, *Comisión c. Francia*, el Tribunal de Justicia afirmó que un Estado miembro «no tiene derecho a impedir la comercialización de un producto [en el asunto se trataba de máquinas para trabajar la madera] que proviene de otro Estado miembro y que equivale, en cuanto al nivel de protección de la salud y de la vida de la personas, al que pretende asegurar o establecer el régimen nacional. Por lo tanto, es contrario al principio de la proporcionalidad que un régimen nacional exija que los citados productos importados deban satisfacer literal y exactamente las mismas disposiciones o características técnicas prescritas para los productos fabricados en el Estado miembro en cuestión, cuando esos productos importados garantizan a los usuarios el mismo nivel de protección» (apartado 16). Para el Tribunal de Justicia, el Derecho de la Unión, en ausencia de una armonización del nivel de protección, «no obliga a los Estados miembros a admitir en su territorio máquinas peligrosas acerca de las cuales no está demostrado que ofrecen el mismo nivel de protección a quienes las usan en ese territorio» (apartado 17).

Por tanto, el principio de reconocimiento mutuo tal como ha sido admitido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia supone que, en relación con los bienes, un Estado miembro debe permitir la comercialización en su territorio de los bienes elaborados de conformidad con las reglamentaciones del Estado de origen, cuando los productos importados han sido fabricados conforme a unos parámetros que establecen un nivel de protección similar. Ahora bien, cuando no se cumple el presupuesto de que el nivel de protección sea equivalente, los Estados miembros sí podrán imponer el cumplimiento de su nivel de protección a los bienes elaborados conforme a estándares de protección inferiores. Idea que es también aplicable en relación con la prestación de servicios, con o sin establecimiento permanente (Sentencia de 22 de enero de 2002, C-390/99, asunto *Canal Satélite Digital, S.L.*).

En esta línea este Tribunal Constitucional se ha referido en alguna ocasión al razonable reconocimiento de la eficacia extraterritorial o supracomunitaria de determinadas acciones efectuada por las Administraciones autonómicas cuando se trataba de supuestos de actuación ejecutiva autonómica que aplicaban un estándar equivalente recogido en una norma estatal.

Así aconteció, por ejemplo, en las SSTC 100/1991, de 13 de mayo o 236/1991, de 12 de diciembre, en las que este Tribunal consideró plenamente constitucional el artículo 7.5 de la Ley de metrología que reconocía validez en todo el territorio del Estado a los controles metrológicos que, en aplicación de la misma, efectuasen los órganos de la Administración del Estado o, en su caso, los de las Comunidades Autónomas. Para este Tribunal «no existe aquí... exclusión alguna de las facultades autonómicas de ejecución, sino un razonable reconocimiento de la eficacia extraterritorial o supracomunitaria de la actividad de control efectuada por las Administraciones autonómicas» (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 5). En estos supuestos, siendo las normas a aplicar comunes, pues la legislación sobre pesas y medidas es una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.12 CE), este Tribunal ha admitido que los actos autonómicos que se limitan a aplicar, además con carácter reglado, tales normas puedan surtir efectos en todo el Estado.

En el mismo sentido en la STC 87/1985, de 16 de julio, este Tribunal consideró conforme con el bloque de la constitucionalidad la previsión de que la comprobación de si un producto se ajustaba a determinadas reglamentaciones técnico-sanitarias válidas para toda España fuese verificada por la autoridad sanitaria autonómica, a la que correspondería otorgar la correspondiente autorización con efectos en todo el territorio nacional.

En la medida en que exista una normativa de la Unión Europea armonizada o una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto. El principio de reconocimiento mutuo consiente el reconocimiento de eficacia extraterritorial de los actos y disposiciones de un determinado poder territorial; pero deja subsistente la capacidad de los poderes territoriales de poder establecer, en ausencia de armonización centralizada, un nivel de protección propio y distinto.

b) Para mitigar algunas de las consecuencias de la existencia de una pluralidad regulatoria fundada en la legítima capacidad territorial de adoptar políticas propias, cabe, asimismo, acudir a un segundo instrumento: la elaboración de una estrategia normativa consistente en el establecimiento de un estándar común a través del ejercicio por parte del poder central de sus competencias horizontales. Ello no supone otra cosa que la garantía en todo el espacio económico de un común denominador normativo dirigido a asegurar aquellos rasgos que caracterizan la unidad de mercado y entre los que se encuentra ser un espacio donde las condiciones esenciales de ejercicio de la actividad económica sean iguales.

En el ámbito de la Unión Europea el Tribunal de Justicia ha reconocido la competencia de la Unión para adoptar medidas de armonización de las disposiciones nacionales si tales medidas tienen por objeto la mejora de las condiciones de establecimiento y funcionamiento del mercado interior [por todas Sentencia de 5 de octubre de 2000, asunto *sobre publicidad de tabaco*, C-376/98, apartados 84, 95 y 110].

En el mismo sentido, este Tribunal Constitucional ha recordado, refiriéndose a la unidad de mercado, que «junto a aquellos preceptos del título VIII de la Constitución que suponen un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos en el ejercicio de sus competencias, este Tribunal ha reconocido que, cuando dichos medios se demuestran insuficientes para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, el Estado puede intervenir normativamente a fin de garantizar esa igualdad en virtud de los arts. 149.1.1 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo) y 149.1.13 CE (STC 225/1993, de 8 de julio)» (STC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3).

Si bien «la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2), ello no es óbice para considerar que corresponde al Estado la eventual decisión de promover aquellos rasgos que conforman un mercado único a través, en su caso, del efectivo ejercicio de las competencias reconocidas en los apartados 1 y 13 del artículo 149.1 CE.

El Estado, para promover la unidad de mercado, puede en ejercicio de sus competencias transversales crear un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional. Así lo ha estimado este Tribunal cuando, por ejemplo, ha afirmado que no puede objetarse que el Estado considere que hay aspectos de las condiciones de ejercicio de [determinadas] profesiones que exigen una regulación homogénea en todo el territorio español (STC 86/1989, de 11 de mayo, FJ 34). Marco normativo que, no obstante, si bien puede llegar al punto de establecer un común nivel de protección, no puede, por la minuciosidad y detalle de la regulación estatal, dejar sin espacio alguno a las competencias autonómicas, pues dentro del marco normativo unitario que el Estado puede decidir establecer dentro de la ordenación de cada sector, las Comunidades Autónomas deben

disponer de un margen de actuación que les permita establecer los elementos complementarios.

c) Sin embargo, la Ley 20/2013 ha acudido a un instrumento distinto de los ya señalados al establecer el denominado principio de eficacia nacional de las disposiciones y actos autonómicos. Distinto, pues no supone ni el establecimiento de un principio de reconocimiento mutuo a la europea ni el establecimiento de un marco normativo armonizado de aplicación a todo el territorio nacional. Este principio de eficacia nacional pretende, según el preámbulo de la Ley 20/2013, recoger el de reconocimiento mutuo desarrollado en el Derecho de la Unión Europea, pese a que los rasgos del principio de reconocimiento mutuo son mucho más matizados que los que caracterizan el principio de eficacia nacional que desarrolla la Ley 20/2013. Aquel permitiría condicionar la prestación de servicios y la comercialización de bienes a la existencia de una equivalencia en el nivel de protección de las diversas normativas territoriales, extremo ausente en la regulación del principio de eficacia nacional recogido en la Ley 20/2013 en el que la autoridad de destino ha de asumir la plena validez de lo establecido por la autoridad de origen tanto en materia de requisitos de acceso a la actividad como en relación con la circulación de bienes, sin que ese reconocimiento venga condicionado por la existencia de equivalencia alguna.

Su contenido no supone tampoco la sustitución de una pluralidad de regulaciones por una regulación uniforme o armonizada ya que no hay uniformidad en la normativa a aplicar, ni criterio alguno de armonización, sino que, al reconocer eficacia en todo el territorio nacional a las disposiciones y actuaciones de la Comunidad Autónoma de origen, permite la subsistencia de una pluralidad de regímenes jurídicos cuya aplicación depende del criterio de la procedencia del operador económico.

13. Una vez hemos examinado el contenido de los preceptos que regulan el principio de eficacia nacional y una vez hemos diferenciado tal principio de otros instrumentos que tratan de dar respuestas a la afección de los rasgos del mercado nacional que se pueden generar como consecuencia de la pluralidad regulatoria, debemos examinar las concretas impugnaciones que se han dirigido contra las consecuencias de aquel principio.

Para la parte recurrente los artículos 19 y 20 de la Ley 20/2013 son inconstitucionales por suponer el vaciamiento y cercenamiento de las competencias de la Generalitat de Cataluña relacionadas con las actividades económicas reconocidas en el capítulo II del título IV del Estatuto de Autonomía de Cataluña y por contravenir el principio de territorialidad de las competencias reconocido en el artículo 115 del mismo.

Ciertamente, el principio de eficacia en todo el territorio nacional de los requisitos de acceso establecidos en el lugar de origen supone excepcionar el principio de territorialidad de las competencias en el que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal se funda nuestro modelo constitucional de distribución de competencias, pues las normativas de las Comunidades Autónomas relativas al acceso a una actividad económica o relativas a las características de los productos pasan a tener efectos supraterritoriales cuando se consideran normativas del lugar de origen del operador económico, pero al tiempo las normativas autonómicas dejan de tener efecto dentro del propio territorio autonómico cuando éste es el lugar de destino, y no el de origen, del operador económico. El principio de eficacia en todo el territorio nacional supone sustituir, como fundamento del ámbito espacial de aplicación de las competencias autonómicas, el criterio del territorio por el criterio de la procedencia del operador económico.

a) Este Tribunal ha tenido oportunidad de referirse al principio de territorialidad de las competencias en una pluralidad de ocasiones. De acuerdo con nuestra doctrina, el alcance territorial de las competencias autonómicas «viene impuesto por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades» (STC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2).

Así «el territorio [autonómico] se configura como un elemento definidor de las competencias de cada Comunidad Autónoma en su relación con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado, y permite localizar la titularidad de la correspondiente

competencia, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales. Las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a su ámbito territorial» (STC 3/2014, de 16 de enero, FJ 3). El principio de territorialidad de las competencias es, por tanto, algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales (SSTC 13/1988, FJ 2; 48/1988, FJ 44; 49/1988, FJ 30, y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45) de manera que, aunque no sea, en sí mismo, un título atributivo de competencias fuera de los casos expresamente previstos en el bloque de la constitucionalidad se relaciona con él puesto que significa que las competencias autonómicas deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad Autónoma, de modo que el ejercicio de las citadas competencias queda referido al ámbito territorial correspondiente.

En línea con este entendimiento, los Estatutos de Autonomía han dispuesto que el ámbito espacial de las competencias de sus instituciones está referido al territorio autonómico respectivo. Territorio que, de acuerdo con el artículo 147.2 b) CE, corresponde delimitar, como contenido necesario, a los Estatutos de las Comunidades Autónomas, que de este modo delimitan «el ámbito espacial de aplicación de los actos y disposiciones jurídicas pertenecientes al subsistema normativo de cada Comunidad Autónoma» (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4).

No obstante lo anterior, este Tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, como regla general limitado al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, que pueden manifestarse en específicas ocasiones fuera de dicho ámbito. En concreto, hemos afirmado que la limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar que le esté vedado a una Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones susceptibles de producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales supondría en la práctica privarles de capacidad de actuación.

Establecido que las normas y actos autonómicos pueden tener eficacia extraterritorial, corresponde al Estado fijar los puntos de conexión, ofreciendo a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que posibilite dicha eficacia y, a la vez, evite el eventual conflicto de intereses. Tales puntos de conexión deben concretar el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, materializando la «vinculación directa» de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico.

Con el reconocimiento de eficacia extraterritorial a las normas y actos autonómicos se evita, asimismo, el desplazamiento del ejercicio de la competencia al Estado, pues, como este Tribunal ha tenido la ocasión de recordar, el hecho de que determinadas actividades económicas tengan un alcance territorial superior al autonómico -fenómeno cada vez más común en el mundo actual- no permite sin más desplazar la titularidad de las competencias controvertidas al Estado (STC 235/2012, de 13 de diciembre, FJ 9). Siendo ésta la doctrina constitucional en la materia se constata que hasta ahora el grueso de impugnaciones ante este Tribunal se han producido en relación con normativas básicas estatales que pretenden reservar a los órganos estatales funciones ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas (por todas, STC 85/2015, de 30 de abril). Sin embargo, la cuestión que se plantea en el presente proceso no es la posibilidad de que se produzca el traslado de una competencia ejecutiva al Estado, sino una completamente diferente: si resulta conforme al orden constitucional de distribución de competencias el establecimiento, de la forma que lo ha hecho en la norma impugnada, de la eficacia extraterritorial de las actuaciones normativas y ejecutivas autonómicas.

Antes de examinar la referida cuestión, debemos subrayar que el reconocimiento por parte del Estado de efectos supraautonómicos a las actuaciones autonómicas tiene, en principio, un límite claro: la imposibilidad de reconocer tales efectos cuando no existe una equivalencia en las normativas aplicables. En la medida en que exista una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado



equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones ejecutivas autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto. Así lo habría reconocido nuestra doctrina en relación con las actuaciones autonómicas de carácter ejecutivo (SSTC 243/1994, 175/1999, 126/2002, 14/2004 y 33/2005).

Sin embargo, cuando de lo que se trata es de excepcionar el principio de territorialidad otorgando eficacia extraterritorial a actos ejecutivos autonómicos que aplican un derecho propio que no es equivalente al derecho adoptado en el territorio en el que se debe reconocer tal eficacia o directamente se trata de otorgar eficacia extraterritorial a disposiciones normativas autonómicas que establecen un estándar distinto al estándar que fija la normativa autonómica del lugar de destino, la ruptura del principio de territorialidad constitucionalmente consagrado y estatutariamente reconocido supone obligar a una Comunidad Autónoma a tener que aceptar dentro de su territorio una pluralidad de políticas ajenas. Aceptación que choca con la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, entre otras) y entraña la constricción de su autonomía al permitirse la aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de disposiciones adoptadas por un órgano representativo en el que los ciudadanos de la Comunidad Autónoma en la que finalmente se aplica no se encuentran representados.

Ciertamente, los títulos competenciales reconocidos en los artículos 149.1.13 y 149.1.18 CE habilitan al Estado para coordinar las normativas y las actuaciones administrativas territoriales autonómicas mediante el establecimiento de un mecanismo como es el de reconocimiento de eficacia de las actuaciones autonómicas en el resto del territorio nacional. Tal mecanismo no es sino una manifestación específica del principio de coordinación. Sin embargo, la competencia del Estado para regular el reconocimiento mutuo y para otorgar eficacia supraterritorial a ciertas normas y actos administrativos autonómicos, solo es constitucionalmente admisible si se respeta un presupuesto: la equivalencia en la protección del legítimo objetivo pretendido por parte de las normas y actos del lugar de origen y los del lugar de destino.

b) La legislación estatal impugnada en el presente proceso establece el principio general de aplicación de la normativa de origen para el acceso a cualquier actividad económica y para la circulación de los productos. Esta normativa del lugar de origen desplaza a la normativa del lugar en donde vaya a ejercerse la actividad o vaya a venderse el producto, la denominada normativa del lugar de destino. El principio de eficacia nacional supone una habilitación a cualesquiera operadores económicos para actuar en cualquier lugar del territorio español con tal de cumplir «los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar».

El problema que se plantea en términos constitucionales es que con esa decisión el Estado ha prescindido de los instrumentos que a tal efecto le otorga la Constitución para hacer frente a «los obstáculos y trabas» a la actividad económica que surgirían de lo que el preámbulo de la Ley 20/2013 denomina «fragmentación del mercado nacional», alterando el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas que este Tribunal ha declarado «implícito al propio sistema de autonomías territoriales» [por todas, STC 80/2012, de 18 de abril, FJ 7 b)] y, con él, la relación entre los ordenamientos autonómicos que deriva de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. En efecto, la norma estatal va más allá del reconocimiento mutuo para actos ejecutivos adoptados bajo una normativa común, pues, al alterar la territorialidad que rige las competencias autonómicas, establece un nuevo criterio de relación entre los ordenamientos de las distintas Comunidades Autónomas, incidiendo directamente en el régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, alterándolo sustancialmente.

Aunque no cabe duda de que, como ya hemos señalado, las competencias autonómicas pueden tener, en determinados casos, efectos supraterritoriales, no es menos cierto que, como regla, la eficacia del ejercicio de las competencias autonómicas queda ceñida a sus respectivos ámbitos territoriales. Se trata con ello de preservar que el ejercicio

de las competencias por unas Comunidades Autónomas no interfiera ni menoscabe el de las demás en cuanto que mediante el principio de territorialidad de las competencias autonómicas se materializa la vinculación directa de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico. En este caso, la ruptura del principio de territorialidad que preside el ejercicio de las competencias supone también la alteración de las reglas que rigen las relaciones entre los distintos ordenamientos autonómicos.

El mencionado efecto se produce porque el principio de eficacia hace que la normativa de una Comunidad Autónoma desplaza las normativas de los entes territoriales que ostenten las mismas competencias materiales, desplazamiento que se produce, en realidad, por la decisión del legislador estatal, al permitir: a) que sea el operador el que fije el denominado lugar de origen y, con él, el ordenamiento aplicable y b) atribuir a esa normativa del lugar de origen efectos extraterritoriales. La Ley 20/2013 renuncia a fijar por sí misma unas normas armonizadas que aseguren la unidad de mercado en todo lo que se considere esencial, con el fin de evitar la aparición de obstáculos que puedan fragmentarlo, normas a las que deberían sujetarse tanto los operadores económicos como las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias en su territorio. Por el contrario la norma estatal atribuye eficacia supraterritorial a la normativa de origen, en detrimento de la del competente en el territorio dónde pretenda ejercerse la actividad. No existe entonces finalidad armonizadora alguna, ya que las condiciones para el acceso a la actividad económica y la circulación de productos no van a ser iguales, pues dependerán de la normativa que se aplique a elección del operador que, al determinar el lugar de origen, determina también la norma a aplicar.

El sistema de distribución de competencias queda alterado sustancialmente por el hecho de que a partir de ahora aquella Comunidad Autónoma que en ejercicio de sus competencias decida establecer la normativa menos interventora posible o no establecer regulación alguna conseguirá que su norma se aplique en todo el territorio nacional, por encima de lo que se haya establecido en otras normativas autonómicas aprobadas en ejercicio de sus propias competencias. Es cierto que este efecto no supone una modificación formal del sistema de distribución de competencias, ya que, en principio, se respeta el sistema existente pues las Comunidades Autónomas podrán continuar aprobando las normativas reguladoras en materia económica que sean de su competencia. Pero ese respeto es sólo aparente a las competencias autonómicas ya que esa normativa adoptada legítimamente por el titular de la competencia perderá su plena eficacia en su propio territorio al verse desplazada por la normativa elegida por el operador económico que actúa en esa Comunidad Autónoma. La competencia queda vaciada de contenido, pues, aunque en términos formales se respeta, materialmente, atendiendo a sus consecuencias y efectos, queda limitada por razón del efecto extraterritorial que se reconoce al ejercicio de idéntica competencia por cualesquiera otras Comunidades Autónomas, con la consecuencia de que las decisiones más exigentes van a quedar desplazadas por aquellas otras que menos cargas o trabas impongan. Sin embargo, lo relevante ahora, en la perspectiva competencial propia de este proceso, no es el mayor o menor grado de exigencia en la decisión autonómica sino que la misma ha sido, en principio, adoptada válidamente en virtud del correspondiente título competencial para que ejerza sus plenos efectos sobre todos los supuestos que regula y que se produzcan en su territorio.

La consecuencia de la regulación que examinamos es que se alteran las relaciones entre los ordenamientos autonómicos, con el consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas, sin que a estos efectos sea relevante que lo que se aplique sea otra disposición autonómica, ya que el desplazamiento de la norma de la Comunidad Autónoma se produce por la decisión del legislador estatal, al que le es imputable el menoscabo competencial derivado de las consecuencias contrarias a la territorialidad de las competencias autonómicas (en un sentido similar SSTC 173/2005, de 23 de junio, FJ 9, o 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 6).

Este menoscabo viene dado por la supresión del principio de territorialidad respecto de las competencias autonómicas relacionadas con el ejercicio de actividades económicas, las cuales verán reducida su eficacia en el propio territorio autonómico tanto desde el

punto de vista subjetivo como material en cuanto se trata de una técnica que desvirtúa la capacidad autonómica para determinar sus propias políticas en el marco de lo establecido por la legislación del Estado que sea aplicable.

El efecto de la aplicación del principio de eficacia presenta una doble consecuencia limitativa de las competencias autonómicas: la disposición general o el acto administrativo aprobado desde «la autoridad de origen» tiene un efecto extraterritorial que produce plenos efectos jurídicos, porque «la autoridad de destino» está obligada a asumir su validez ya que impone la asunción de la plena validez de los requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías ya exigidos por aplicación de la normativa del lugar de origen (art. 19.3 de la Ley 20/2013) o, incluso, aunque la actividad económica no esté sometida a requisito en dicho lugar (art. 19.1, inciso final de la Ley 20/2013). Pero, además, ante esta disposición o acto no pueden oponerse las disposiciones o actos procedentes de «la autoridad de destino», que quedan, efectivamente, desplazados. El resultado es que el principio de eficacia nacional abre la posibilidad de que hasta diecisiete normativas distintas de las diversas Comunidades Autónomas actuando como Comunidades de origen se apliquen en un mismo territorio de destino. Y abre asimismo la posibilidad de que, en virtud de la aplicación del derecho a no ser discriminado por razón de la nacionalidad recogido en el artículo 18 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, la autoridad autonómica de destino venga obligada a aceptar en su territorio la comercialización de productos o la prestación de servicios que se adecuen a las normativas de origen, independientemente del estándar de protección que establezcan, no sólo de las distintas Comunidades Autónomas sino también de los 27 Estados miembros de la Unión.

El menoscabo señalado es tanto mayor cuanto que la Ley 20/2013 es una disposición que opera transversalmente sobre variadas competencias autonómicas; es una disposición concebida para ser aplicada a toda actividad económica y producto y no para un sector o subsector concreto de la actividad económica, ni para afrontar singularmente supuestos en los que se han identificado disfunciones y prácticas susceptibles de fragmentar el mercado nacional.

La decisión del legislador obvia nuestra doctrina (STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6), según la cual «en el reparto competencial configurado por la Constitución y los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas, el ejercicio de una competencia atribuida a una de ellas debe tener como soporte y presupuesto el territorio en el cual esa Comunidad ejerce sus potestades, de suerte que éste opera como límite para aquél, ya que si no se respetara tal ámbito competencial podría invadirse indebidamente el de otra Comunidad con olvido de lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas» (STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 3). En suma, se trata de un criterio reiterado, pues en igual sentido nos pronunciamos en la STC 101/1995, 20 de junio, FJ 7, que trae a colación también el pronunciamiento de la STC 33/1982, de 8 de junio».

c) El límite territorial para el ejercicio de las competencias autonómicas está consagrado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y confirmado por la doctrina del Tribunal. Por ello, fuera de los casos en los que la Constitución lo permite, no es una cuestión que sea disponible para el legislador estatal, razón por la cual el denominado principio de eficacia nacional, tal como ha sido configurado por la Ley 20/2013, es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, pues excede del alcance de la competencia reconocida al Estado en el artículo 149.1.13 CE.

14. Una vez hemos considerado que el principio de eficacia nacional es inconstitucional tanto por exceder el alcance de la competencia estatal reconocida en el artículo 149.1.13 CE, como por vulnerar el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas, al permitir la aplicación en un mismo lugar del territorio nacional de normativas diferenciadas para aquellos operadores económicos que únicamente se diferencian por su procedencia, debemos determinar cómo afecta tal consideración a los preceptos impugnados. No cabe esperar, obviamente, de este Tribunal la reconstrucción de unas previsiones legales que se adoptan tomando como presupuesto el principio ahora considerado inconstitucional. Ni puede este Tribunal, hacer las veces de legislador (STC 19/1988, fundamento jurídico 8), ni puede impartir pautas o instrucciones

positivas sobre lo que sólo puede ser determinado a partir del ejercicio de la libertad de configuración, sujeta a la Constitución, de las Cortes Generales.

Debemos declarar, por tanto, la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 19 y 20 de la Ley 20/2013, pues los mismos sustentan toda su redacción en el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.

Igualmente debemos declarar inconstitucionales y nulos las letras b), c) y e) del apartado segundo del artículo 18 en tanto en cuanto se fundamentan en el principio de eficacia nacional al excluir que los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes puedan contener o aplicar requisitos para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen [en la letra b)]; en cuanto excluyen que se puedan exigir requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión [en la letra c)]; y en cuanto excluyen que se puedan exigir especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización distintas a las establecidas en el lugar de fabricación [en la letra e)]. La prohibición de dichos requisitos y condiciones es consecuencia directa del principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional. Y, por tanto, al igual que éste, deben ser declarados tales apartados inconstitucionales y nulos. Lo mismo sucede con la disposición adicional décima en cuanto que ha sido impugnada por conexión con los preceptos que han sido declarados inconstitucionales.

15. Se impugna a continuación el apartado quinto del artículo 26 de la Ley 20/2013, pues de acuerdo con el escrito del recurrente el precepto atribuye a la secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado unas funciones consultivas de carácter preceptivo y a la vez, vinculantes, que la sitúan en un plano jurídico superior, ya que comporta una fuerte injerencia en la función ejecutiva de aquellas Comunidades Autónomas que como la Generalitat de Cataluña la tienen estatutariamente asumida. Para el recurrente, el precepto impugnado no encontraría acomodo en los títulos competenciales recogidos en las reglas 13 a) y 18 a) del artículo 149.1 CE, y vulneraría las competencias relacionadas con las actividades económicas reconocidas en el capítulo II del título IV EAC e infringiría lo dispuesto en el artículo 115 EAC relativo al alcance territorial de las competencias de la Generalitat de Cataluña.

El artículo 26 de la Ley estatal 20/2013 regula un nuevo procedimiento alternativo a la reclamación en vía administrativa o jurisdiccional en virtud del cual los operadores económicos pueden formalizar una reclamación ante la secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, como órgano de cooperación administrativa en donde están representados los órganos correspondientes de la Administración General del Estado, de las Administraciones autonómicas, así como de la Administración Local.

De acuerdo con el apartado 5 del artículo 26:

«5. La Secretaría [del Consejo para la Unidad de Mercado] revisará la reclamación para comprobar que se trata de una actuación que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o circulación, pudiendo inadmitirla cuando no concurren tales requisitos. Una vez admitida, la remitirá al punto de contacto correspondiente a la autoridad competente afectada. A estos efectos se considerará autoridad competente:

a) Cuando se trate de disposiciones de carácter general y actuaciones que pongan fin a la vía administrativa, la autoridad que la haya adoptado.

b) Cuando se trate de actuaciones que no pongan fin a la vía administrativa, aquella que, de no aplicarse el procedimiento previsto en este artículo, hubiera conocido del recurso contra la actuación objeto de reclamación. En estos casos, dicha autoridad solicitará del órgano administrativo autor del acto la remisión del expediente administrativo, así como de un informe sobre la reclamación en un plazo de cinco días.

Asimismo, la reclamación será distribuida entre todos los puntos de contacto, que podrán remitir a la autoridad competente afectada, informando a la Secretaría del Consejo,

las aportaciones que consideren oportunas en el plazo de cinco días. La Secretaría deberá elaborar informe de valoración sobre la reclamación recibida en un plazo de diez días, que deberá ser tenido en cuenta por la autoridad competente a la hora de decidir. Los informes emitidos se incorporarán al expediente administrativo».

El artículo 26.5 faculta a la secretaria del Consejo –una vez acordada la admisión a trámite de una reclamación– para acordar la remisión de la reclamación a la Administración competente, así como también a todos los puntos de contacto para que éstos realicen, en su caso, todas las observaciones y aportaciones que se consideren oportunas. De acuerdo con el precepto, la secretaria del Consejo «deberá elaborar informe de valoración sobre la reclamación recibida en un plazo de diez días, que deberá ser tenido en cuenta por la autoridad competente a la hora de decidir».

El establecimiento de un sistema de resolución de reclamaciones en el que participa la secretaria del Consejo para la Unidad de Mercado, como órgano de cooperación administrativa en donde están representados los órganos correspondientes de la Administración General del Estado, de las Administraciones autonómicas, así como de la Administración Local, supone el desarrollo de la competencia horizontal prevista en el artículo 149.1.13 CE, pues éste permite que se pueda establecer un mecanismo que imponga a un órgano de cooperación administrativa la elaboración de un informe sobre las reclamaciones que afecten a la unidad de mercado.

Ciertamente la autoridad competente –que es según el propio precepto bien la autoridad que haya adoptado la disposición de carácter general o la actuación que ponga fin a la vía administrativa, bien aquella autoridad que, de no aplicarse el procedimiento previsto en este artículo, hubiera conocido del recurso contra la actuación objeto de reclamación cuando efectivamente se trate de actuaciones que no pongan fin a la vía administrativa–, deberá tener en cuenta el informe de la secretaria del Consejo a los efectos de, en su caso, resolver la reclamación. Sin embargo, no es posible asumir, como señala el recurrente, que el informe emitido por la secretaria del Consejo tenga carácter vinculante, pues este tipo de informes no pueden asimilarse a los que tienen tal carácter, suponiendo a lo sumo una exigencia reforzada de motivación en caso de discrepancia (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 117), por lo que no condiciona la decisión de fondo que haya de adoptar la autoridad competente. Cuando la norma dispone que el informe de la secretaria del Consejo debe ser tenido en cuenta a los efectos de resolver, no significa que la autoridad competente deba acogerlo, si bien debe motivar el no de acogimiento de la posición del informe. El deber de motivación o exteriorización por la autoridad competente de la discrepancia con la posición de la secretaria del Consejo puede configurarse en principio, dados los genéricos términos de la disposición impugnada, como un mecanismo de colaboración en supuestos en los que resultan o pueden resultar especialmente afectados los intereses generales, sin que en modo alguno la autoridad competente resulte vinculada en la decisión que deba adoptar en el ejercicio de sus competencias. Interpretado de este modo el inciso cuestionado no es inconstitucional y así se dispondrá en el fallo.

16. Asimismo, se impugna el artículo 27 de la Ley 20/2013, en relación con la disposición final primera de la misma (que añade los apartados 1 y 2 del artículo 127 *quater* de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa).

El artículo 27 dispone:

«Artículo 27. *Legitimación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.*

1. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia está legitimada para la interposición de recurso contencioso-administrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se considere contraria, en los términos previstos en esta Ley, a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad competente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo IV del título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.



2. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá actuar de oficio o a petición de los operadores económicos, que podrán dirigirse a la misma antes de iniciar un procedimiento contencioso administrativo.

3. Presentada una petición, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, teniendo en cuenta el informe que en su caso haya emitido la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado sobre la reclamación, valorará en el plazo de cinco días si procede la interposición de recurso contencioso-administrativo, informando al operador de su decisión.

4. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia informará al Ministerio de Economía y Competitividad y a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado de los recursos interpuestos y de las peticiones y denuncias recibidas.

5. El plazo para interponer un recurso contencioso-administrativo ordinario por parte de los operadores que hayan presentado su solicitud a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia quedará suspendido hasta que ésta le comunique su decisión.

6. En el caso de la acción popular y el derecho de petición previstos en la disposición adicional quinta de esta Ley, la legitimación para la interposición del recurso contencioso-administrativo corresponderá en exclusiva a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sin perjuicio del derecho de personación regulado en el artículo 127 ter de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.»

Por su parte la disposición final primera, procede a la modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA). En el punto tres de la disposición final primera de la Ley 20/2013 se añade un nuevo capítulo IV al título V de aquella ley, en el que se incluye el artículo 127 *quater* con la siguiente redacción:

«Artículo 127 *quater*.

1. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá solicitar en su escrito de interposición la suspensión de la disposición, acto o resolución impugnados, así como cualquier otra medida cautelar que asegure la efectividad de la sentencia.

2. Solicitada la suspensión de la disposición, acto o resolución impugnados, la misma se producirá de forma automática, una vez admitido el recurso y sin exigencia de afianzamiento de los posibles perjuicios de cualquiera naturaleza que pudieran derivarse. La Administración cuya actuación se haya recurrido podrá solicitar el levantamiento de la suspensión en el plazo de tres meses desde su adopción, siempre que acredite que de su mantenimiento pudiera seguirse una perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el tribunal ponderará en forma circunstanciada.

Formulada la solicitud se dará traslado de la misma a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para que, en el plazo de diez días, alegue lo procedente en orden al mantenimiento o el levantamiento de la suspensión en orden a los intereses en conflicto.

Evacuado el anterior trámite, el tribunal resolverá lo que estime procedente mediante auto en los cinco días siguientes.»

Señala la parte recurrente que no se plantea dudas sobre el título competencial invocado (art. 149.1.6 CE sobre legislación procesal) ni tampoco sobre la constitucionalidad de que se atribuya a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) la legitimación procesal activa a los efectos de que pueda interponer recurso contencioso-administrativo en garantía de la unidad de mercado; de acuerdo con el escrito de la parte recurrente el problema del nuevo artículo 127 *quater* LJCA se encontraría en que otorga un exorbitante privilegio procesal a la CNMC en relación con la Administración autonómica de la que dimana el acto o disposición general, pues establece la posibilidad de con la interposición del recurso contencioso-administrativo se solicite la suspensión automática de aquellos actos o disposiciones autonómicas, suspensión que se producirá *ex lege* una vez admitido el recurso, vulnerándose el sistema de resolución de conflictos de

competencias definido en el artículo 153 CE y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y alterándose de facto la distribución constitucional de competencias.

Para el Abogado del Estado, el legislador estatal al establecer el precepto impugnado ha pretendido establecer garantías efectivas de la unidad de mercado en atención a la relevancia que la misma tiene para garantizar el imprescindible crecimiento económico. Para ello, ha optado por matizar, en estos casos, el privilegio de autotutela de que gozan las Administraciones públicas.

El artículo 27 de la Ley 20/2013 establece un nuevo procedimiento contencioso-administrativo que queda regulado en un nuevo capítulo IV introducido en el título V de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa por la disposición final primera de la propia Ley 20/2013 como «procedimiento para la garantía de la unidad de mercado». Se trata de un procedimiento que solo podrá ser iniciado por la CNMC, de oficio o a petición de los operadores económicos, y que atrae la competencia sobre el asunto a la Audiencia Nacional, pues la propia Ley 20/2013 en su disposición final primera modifica el artículo 11.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, añadiendo una letra h) que dispone que corresponde a aquel órgano jurisdiccional la resolución de los «recursos interpuestos por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en defensa de la unidad de mercado».

En el marco de tal procedimiento, la CNMC podrá solicitar «la suspensión de la disposición, acto o resolución impugnados, así como cualquier otra medida cautelar que asegure la efectividad de la sentencia» (ap.1 del nuevo artículo 127 *quater* LJCA), suspensión que se producirá de forma automática una vez admitido el recurso. La Administración demandada puede solicitar el levantamiento de la suspensión en el plazo de tres meses desde su adopción (que se produce con admisión del recurso) «siempre que acredite que de su mantenimiento pudiera seguirse una perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el tribunal ponderará en forma circunstanciada» (ap. 3 del nuevo artículo 127 *quater* LJCA), extremos estos sobre los que la CNMC podrá alegar lo que estime conveniente en el plazo de diez días contados desde que se le comunique tal solicitud. La Audiencia Nacional resolverá, mediante auto, lo que estime procedente en el plazo de los cinco días siguientes.

El denominado procedimiento para la garantía de la unidad de mercado al que se refiere el artículo 27 de la Ley 20/2013, supone el reconocimiento de un privilegio procesal a la CNMC en relación con los actos y disposiciones de las distintas Administraciones públicas, incluyendo por tanto los actos de las administraciones autonómicas pero también de las locales. En el presente proceso, sin embargo, únicamente se ha impugnado la posibilidad de que con la interposición del recurso contencioso-administrativo se solicite la suspensión automática de aquellos actos o disposiciones autonómicas, por lo que examinaremos la impugnación desde la perspectiva requerida.

a) En primer lugar, debe descartarse que el nuevo procedimiento recogido en la Ley 20/2013 permita, como afirma la parte recurrente, la posibilidad de que la CNMC interponga un recurso contencioso-administrativo contra una ley de un Parlamento autonómico. Interpretación que funda la recurrente en el mero hecho de que el artículo 27 de la Ley 20/2013 se refiera a que la CNMC está legitimada para la interposición de recurso contencioso-administrativo «frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se considere contraria a la libertad de establecimiento o de circulación». Es evidente que el control de las disposiciones normativas con fuerza de ley corresponde al Tribunal Constitucional ex artículo 153 CE, por lo que cabe descartar de plano la interpretación que realiza la parte recurrente.

b) Asimismo, debemos subrayar que el hecho de que la suspensión de la disposición, acto o resolución impugnados se produzca en el marco de un procedimiento contencioso-administrativo no implica que tal suspensión haya sido adoptada previa ponderación por el órgano judicial, pues el automatismo de la misma, al producirse con la mera admisión del recurso, supone que la suspensión tiene su origen mediato en la decisión de la CNMC de interponer el recurso solicitando la suspensión. El órgano judicial en el trámite de admisión únicamente ha de constatar la existencia o no de los requisitos procesales indispensables

e insubsanables para la apertura del proceso, sin que pueda realizar valoración alguna, en ese primer momento, en relación con la solicitud de suspensión.

Ciertamente, es perfectamente conforme con la Constitución que la Administración estatal pueda exigir judicialmente la suspensión y la anulación de las disposiciones, actos o resoluciones autonómicas que vulneren el ordenamiento jurídico, menoscaben sus competencias, interfieran en su ejercicio o excedan de la competencia de la Comunidad Autónoma. Es más, de acuerdo con nuestra doctrina, y en relación con la suspensión de actos, hemos afirmado que «reconocida por ley la ejecutividad de los actos administrativos, no puede el mismo legislador eliminar de manera absoluta la posibilidad de que el juez adopte medidas cautelares dirigidas a asegurar la efectividad de la Sentencia estimatoria que pudiera dictarse en el proceso contencioso-administrativo; pues con ello, se vendría a privar a los justiciables de una garantía que, se configura como contenido del derecho a la tutela judicial efectiva. Para que ésta se considere satisfecha, es, pues, preciso que se facilite que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal, y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, pueda resolver sobre su eventual suspensión» (STC 238/1992, de 17 de diciembre, FJ 3).

Sin embargo, la cuestión que se suscita en el presente proceso no es si el legislador debe prever la posibilidad de una medida cautelar de suspensión judicial de las disposiciones, actos o resoluciones autonómicas que atenten contra la unidad de mercado; sino si el legislador estatal puede prever que sea la Administración estatal la que directamente determine tal suspensión. En el supuesto aquí impugnado es, en efecto, un órgano administrativo estatal, la CNMC, el que a través de su decisión de impugnar determina la suspensión, durante un tiempo y hasta que el órgano judicial se pronuncia en relación con su mantenimiento o su levantamiento, de la ejecución de los actos y disposiciones autonómicas.

17. La suspensión automática de una disposición, acto o resolución de una Comunidad Autónoma como consecuencia de la decisión de la CNMC de interponer un recurso contencioso-administrativo implica una evidente afectación de la autonomía de aquella, en cuanto supone dejar sin efecto la ejecutividad de una actuación autonómica que se ha realizado, en principio en ejercicio de sus propias competencias. Nos corresponde determinar en el presente proceso si tal injerencia en la autonomía puede encontrarse constitucionalmente justificada en la capacidad, indudable, que tiene el Estado para proteger intereses supracomunitarios, para lo cual es necesario tener en cuenta la doctrina constitucional acerca de la compatibilidad entre la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y los controles que el legislador pueda atribuir al Estado sobre la actividad de aquéllas.

De acuerdo con esa doctrina, el sistema de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas viene determinado en primer lugar por la Constitución, que ha dispuesto el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley [art. 153 a) CE]; el control de la Administración autonómica por la jurisdicción contencioso-administrativa [153 c) CE]; el control extraordinario, previsto por el artículo 155 CE, cuando una Comunidad Autónoma incumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impusieren o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España; el control del artículo 161.2 CE, que permite al Gobierno impugnar, ante el Tribunal Constitucional, las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas así como el eventual control del Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, cuando la Comunidad ejerce funciones delegadas [art. 153 b)], en relación con el 150.2 CE [STC 6/1982, de 22 de febrero (FJ 7)].

Ahora bien, este sistema de controles, como ya constatamos en la STC 6/1982 «no se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser completado con aquellos que pueden definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas» (FJ 7).

Respecto a los controles es posible diferenciar entre los controles judiciales y los controles administrativos y dentro de estos últimos es posible diferenciar entre aquellos que se producen *ex ante* de la adopción del acto o disposición por parte de la Comunidad Autónoma y aquellos controles *ex post* que se producirían una vez adoptada la decisión.

a) En relación con los controles administrativos previos este Tribunal ha admitido, por ejemplo, la técnica de los informes vinculantes como mecanismo de acomodación o integración de dos competencias concurrentes, estatal y autonómica, que están llamadas a cohonestarse. Hemos tenido ocasión de afirmar que «la intervención del Estado mediante la técnica del informe preceptivo y vinculante debe reputarse constitucionalmente legítima cuando se funde en el ejercicio de una competencia propia sobre una determinada materia (competencia que es indisponible) que le habilite para actuar, distinta de la materia sobre la cual la Comunidad Autónoma ejerce su propia competencia de autorización» (STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 8). Igualmente debemos recalcar que los controles que establezca el legislador no resultan contrarios al orden constitucional en aquellos supuestos en que el Estado goza de facultades de coordinación, de manera que las medidas de coordinación preventiva resultan especialmente satisfactorias «siempre, claro está, que no supongan la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma (STC 27/1987, FJ 6) pues, en tal supuesto, existiría un verdadero control jerárquico o cuasi jerárquico incompatible con la autonomía de las Entidades coordinadas» (STC 40/1998, FJ 53).

Asimismo, en relación con los controles administrativos previos cabe recordar lo que afirmamos en la STC 134/2011, de 20 de julio cuando resolvimos la impugnación de la capacidad del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de controlar la idoneidad de determinados planes adoptados en situación de déficit. En aquella ocasión afirmamos que «la autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero y 6/1982, de 22 de febrero)» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12)» (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 10).

Sin embargo el Tribunal Constitucional también hizo hincapié en aquella ocasión «en la necesidad de distinguir entre la previsión de un control del Estado «genérico e indeterminado que, según reiterada doctrina de este Tribunal (desde la STC 4/1981, fundamento jurídico 3), resulta contrario al principio constitucional de autonomía... [y] aquéllos que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación. Así interpretado, el precepto [sobre la capacidad del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de controlar la idoneidad de determinados planes] resulta acorde con el orden constitucional de competencia» (STC 118/1996, de 22 de junio, FJ 19). Y ello siempre con el entendimiento de que «no [se] puede pretender que la Administración estatal sustituya a la autonomía en materias de competencia de ésta» (STC 118/1996, FJ 18)» (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 10).

b) Sobre los controles administrativos *ex post* este Tribunal ha tenido ocasión de afirmar que «la autonomía exige en principio que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, y 6/1982, de 22 de febrero)» (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12, y 134/2011, de 20 de julio, FJ 10).

Más específicamente en relación con los controles que suponen la suspensión de actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas, este Tribunal ha examinado el alcance de los mismos al hilo de pronunciarse acerca de la suspensión automática prevista

en el artículo 161.2 CE para el caso de su impugnación por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional. La suspensión prevista en aquel precepto constitucional ha sido concretada en los arts. 62, 64.2 y 77 LOTC. Se trata de un mecanismo establecido directamente por la Constitución y desarrollado por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La suspensión automática de actos y disposiciones autonómicas es, pues, aplicable a cada uno de los supuestos para los que está establecida, pero, en lo que tiene de mecanismo de control que excede de las situaciones normales de discrepancia entre Administraciones públicas, no puede extenderse a casos distintos de aquellos para las que está instaurada.

La posibilidad de suspensión automática en relación con actos de las Comunidades Autónomas es una potestad atribuida directamente por la Constitución a unos órganos y no a otros y exclusivamente para los procesos constitucionales. Ello obedece a que cuando la Constitución atribuye a determinados órganos estatales una potestad lo hace porque bajo la misma subyace –o, al menos, así lo entiende el constituyente– un interés general que deben promover las instituciones generales del Estado, en este caso el Consejo de Ministros en tanto que garante de la defensa del mencionado interés general cuya preservación está atribuida al Estado por la Constitución. Pero dicha posibilidad, en lo que tiene de instrumento de control, estableciendo la prerrogativa de una parte sobre otra en el seno de un proceso, ha de ser interpretada restrictivamente en el sentido de que solamente cabe en aquellas situaciones expresamente previstas en las normas constitucionales. Normas que restringen claramente la posibilidad de suspensión a los casos en los que concurren nítidas y cualificadas exigencias de interés general apreciadas por el Gobierno. Eso es lo que justifica la atribución de dicha potestad a determinados órganos estatales y no a otros, cuestión que, en la medida en que se regula en la Constitución y en la LOTC, no queda a disposición del legislador ordinario, ni mucho menos puede ser puesta a disposición de quien no representa el interés general en términos constitucionales.

Es lo que ocurre con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que se configura legalmente como un «organismo público de los previstos en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado» (art. 1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) y está «dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada y actúa, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado» (art. 2 de la Ley 3/2013). Ahora bien, una cosa es que la legislación, en coherencia con su papel de regulador, garantice la actuación independiente de este organismo, que a los efectos que ahora interesan, es un organismo estatal (en ese sentido, STC 71/2012, de 16 de abril, en relación con el planteamiento de un conflicto positivo de competencia contra una resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia) y otra bien distinta es que sus funciones, relacionadas con el buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos, prevalezcan de forma incondicionada sobre las decisiones adoptadas por las Administraciones autonómicas en el ejercicio de las competencias que les atribuye la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Y eso sin perjuicio de la valoración que tales decisiones merezcan caso de ser suscitado su enjuiciamiento ante la jurisdicción ordinaria o ante este Tribunal. Cabe reiterar que tal posibilidad ha quedado, respecto a las actuaciones autonómicas, exclusivamente en manos del Gobierno en cuanto que expresa el interés general que justifica la injerencia en la autonomía que implica la suspensión.

El que se trata de un mecanismo de control exorbitante puesto en manos de un órgano administrativo se evidencia en que, como ya hemos mencionado, se trata de una suspensión que se adopta de manera automática si se cumplen los requisitos que determinan su adopción, sin que el órgano judicial pueda pronunciarse en ese momento sobre su procedencia, más allá de apreciar el cumplimiento de los ya mencionados requisitos formales previstos en la ley. De hecho, el instrumento procesal puesto en manos de la CNMC para forzar la suspensión automática del objeto procesal invierte la lógica de la normativa



reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa en punto a la adopción de medidas cautelares. Se trata de una facultad discrecional en manos de la CNMC que entra en juego con la simple invocación del precepto en la demanda, suponiendo una medida de control o tutela sobre actuaciones de los poderes públicos autonómicos que excede de lo que la doctrina constitucional ha considerado admisible. Aunque se trata de una medida solicitada ante un órgano judicial, se adopta por éste de forma reglada, pues la Ley establece de forma precisa los requisitos que determinan su adopción (que la CNMC solicite la suspensión y que el recurso sea admitido a trámite). Resulta entonces que lo determinante es la decisión impugnatoria de la CNMC que determina una suspensión impuesta al órgano judicial sin que éste pueda hacer ponderación alguna, lo que pone de relieve que, tal como está configurada, dicha medida no es sino un instrumento de control sobre la actividad autonómica que el legislador ha puesto en manos de la CNMC. Esa concepción se traslada también al momento de la ponderación de los perjuicios, en los que ni siquiera se requiere que la CNMC, como le sucede al Gobierno en sede constitucional, acredite las razones que justificarían el mantenimiento de la suspensión sino que, por el contrario, se exige a la Administración autora del acto que acredite que del mantenimiento de la suspensión pudiera seguirse una perturbación grave de los intereses generales o de tercero.

Se pone de manifiesto que el legislador ordinario ha pretendido asegurar la supremacía, en el mejor de los casos temporal, de la decisión de un concreto órgano estatal frente, en lo que ahora importa, a determinadas decisiones autonómicas, definidas en términos muy amplios (art. 27 de la Ley 20/2013). Esa pretensión, es, en sí misma, incompatible con el principio de autonomía constitucionalmente garantizado que no puede verse limitado de ese modo, salvo en los casos constitucionalmente previstos (art. 161.2 CE). El Estado, si estima que lo requiere el interés general, deberá desenvolver su actividad al amparo de una autorización constitucional y respetando en todo caso las competencias que la Constitución (que se entiende que también ha valorado el interés general) ha reservado a otros entes territoriales, lo que excluye las posibilidades de control en supuestos no previstos por el texto constitucional.

La suspensión automática de los actos y disposiciones autonómicas supondría una forma de control sobre la actuación de la Administración autonómica, además de no prevista constitucionalmente, incompatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de ésta deriva (SSTC 4/1981; 6/1982, FJ 7, y 76/1983, FJ 12). Corresponde por tanto declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado segundo del artículo 127 *quater* de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la redacción dada por el punto tres de la disposición final primera de la Ley 20/2013 únicamente en su aplicación a actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas.

18. Se impugna asimismo el apartado primero, y por conexión el apartado segundo, de la disposición final tercera de la Ley 20/2013, que modifica el artículo 2.1 y la disposición final décima de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas vigentes de liberalización del comercio y determinados servicios por vulneración de las competencias de la Generalitat de Cataluña reconocidas en el artículo 121 EAC en materia de comercio.

De acuerdo con la disposición impugnada:

«Disposición final tercera. *Modificación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.*»

Uno. Se modifica el apartado 1 del artículo 2, que queda redactado como sigue:

«Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

1. Las disposiciones contenidas en el título I de esta Ley se aplicarán a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el anexo de esta Ley, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 750 metros cuadrados.»

Dos. Se modifica la Disposición final décima, que queda redactada del siguiente modo:

«Disposición final décima. *Ampliación por las Comunidades Autónomas del umbral de superficie, del catálogo de actividades y otros supuestos de inexigibilidad de licencias.*

Las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades comerciales y servicios, previstos en el título I y en el anexo de esta Ley, así como determinar cualesquiera otros supuestos de inexigibilidad de licencias. Asimismo, podrán establecer regulaciones sobre estas mismas actividades con menor intervención administrativa, incluyendo la declaración de inocuidad».

De acuerdo con el recurrente, la aplicación del referido precepto va a comportar que la Generalitat no tenga ningún margen material para poder desarrollar una política propia y singularizada en materia de ordenación del comercio y equipamientos comerciales, por lo que el recurrente considera que no tiene la cobertura desde el punto de vista competencial, del título invocado ex 149.1.13 CE, infringiendo además la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de comercio interior reconocida en el artículo 121 EAC.

La disposición final tercera de la Ley 20/2013, modifica la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, con objeto de eliminar, en su apartado primero, todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, en la seguridad o en la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales de menos de 750 metros cuadrados; y con objeto de permitir, en su apartado segundo, a las Comunidades Autónomas ampliar el umbral de superficie, del catálogo de actividades y otros supuestos de inexigibilidad de licencias.

A la referida impugnación debe darse la misma respuesta que hemos dado ya a la impugnación del artículo 17.1 de la Ley 20/2013, pues como hemos afirmado es conforme con la norma fundamental que el Estado en ejercicio de la competencia recogida en el artículo 149.1.13 CE promueva el objetivo económico de que se reduzcan las cargas administrativas para el acceso y ejercicio de una actividad económica, sin que ello suponga el menoscabo de aquellos intereses a proteger, pues la norma permite bien el establecimiento de mecanismos de control previo distintos (declaración responsable, comunicación previa), bien el establecimiento de condiciones de ejercicio de la actividad económica cuyo cumplimiento siempre podrá ser controlado con posterioridad.

El apartado primero de la disposición final tercera de la Ley 20/2013, tiene carácter básico, en cuanto que prevé un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios, estableciendo que deben de eliminarse todos aquellos regímenes de autorización en el supuesto de las actividades comerciales minoristas y de prestación de determinados servicios previstos en el anexo de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre que se desarrollen a través de establecimientos permanentes cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 750 metros cuadrados a fin de asegurar que los controles administrativos previos para el ejercicio de una actividad económica no constituyan obstáculos indebidos para el acceso al mercado.

Por su parte, el apartado segundo de la disposición final tercera de la Ley 20/2013, tiene carácter básico, en cuanto permite explícitamente un ámbito regulatorio autonómico al establecer que las Comunidades Autónoma pueden ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades comerciales y servicios, previstos en el título I y en el anexo de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, así como determinar cualesquiera otros supuestos de inexigibilidad de licencias. En consecuencia, debemos desestimar la impugnación de la disposición final tercera de la Ley 20/2013.

19. Se impugna finalmente la disposición final cuarta de la Ley 20/2013 que recoge los títulos competenciales en los que se fundamenta la propia ley.

De acuerdo con la misma:

«Esta Ley se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado para la regulación de la condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en

el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación procesal, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos, recogidas respectivamente en las materias del artículo 149.1.1, 6, 13 y 18 de la Constitución.»

La representación procesal del Parlamento de Cataluña impugna la referida disposición, pero lo hace sólo en la medida en que discrepa de los títulos competenciales en los que este precepto ampara los demás impugnados. Una vez depurados dichos preceptos, como hemos señalado en casos similares (por todas, SSTC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 12; 130/2013, de 4 de junio, FJ 14, y 5/2016, de 21 de enero, FJ 5), nos encontramos aquí ante una impugnación que cabría calificar de «sistemática», llamada a seguir la misma suerte que los preceptos concretos que han sido objeto de impugnación, por el carácter que les atribuye esta disposición final cuarta. En definitiva, en los fundamentos jurídicos anteriores de la presente Sentencia ya se ha analizado la adecuación constitucional de los preceptos impugnados, sin que sea necesario un pronunciamiento expreso y genérico sobre la disposición final cuarta, por cuanto que el Parlamento autonómico recurrente ya lo ha obtenido en relación con cada precepto impugnado y ello se proyecta sobre esta concreta disposición.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1397-2014, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y, por lo tanto, nulos:

- Las letras b), c) y e) del apartado segundo del artículo 18, así como los artículos 19 y 20 y la disposición adicional décima de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado;
- El apartado segundo del artículo 127 *quater* de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la redacción dada por el punto tres de la disposición final primera de la Ley 20/2013, únicamente en su aplicación a actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas.

2.º Declarar que el inciso «que deberá ser tenido en cuenta por la autoridad competente a la hora de decidir» del último párrafo del artículo 26.5 b) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, es conforme con la Constitución interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 15.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de junio de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.